

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

SESSION EXTRAORDINAIRE 2019

9 juillet 2019

PROPOSITION DE LOI**modifiant la loi du 22 mars 2001
instituant la garantie de revenus
aux personnes âgées**

(déposée par M. Jan Spooren)

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

BUITENGEWONE ZITTING 2019

9 juli 2019

WETSVOORSTEL**tot wijziging van de wet van 22 maart 2001
tot instelling van een inkomensgarantie
voor ouderen**

(ingediend door de heer Jan Spooren)

RÉSUMÉ

La garantie de revenus est un régime d'assistance destiné aux personnes qui atteignent l'âge légal de la pension et ne disposent pas de ressources financières suffisantes. La garantie de revenus est subordonnée à diverses conditions de paiement et d'octroi, comme l'obligation d'avoir sa résidence principale en Belgique.

En vue de renforcer le lien des bénéficiaires avec la Belgique et son régime d'assistance sociale, cette proposition de loi instaure une condition d'octroi supplémentaire pour les bénéficiaires de la garantie de revenus aux personnes âgées: l'obligation d'avoir eu une résidence effective en Belgique durant dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues.

SAMENVATTING

De inkomensgarantie is een bijstandsregeling voor personen die de wettelijke pensioenleeftijd bereiken en die niet over voldoende financiële middelen beschikken. De inkomensgarantie is gekoppeld aan diverse betaal- en toekenningsvoorwaarden, zoals de verplichting om zijn hoofdverblijfplaats in België te hebben.

Teneinde de band van de gerechtigden met België en zijn stelsel van sociale bijstand te versterken, stelt dit wetsvoorstel een bijkomende toekenningsvoorwaarde in voor de inkomensgarantie voor ouderen, namelijk de verplichting om gedurende tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, een werkelijk verblijf in België te hebben gehad.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition reprend le texte de la proposition DOC 54 3700/001.

La présente proposition de loi vise à modifier la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées en vue d'instaurer une condition d'octroi supplémentaire pour les bénéficiaires de la garantie de revenus aux personnes âgées (ci-après: la garantie de revenus), à savoir l'obligation d'avoir eu une résidence effective en Belgique durant dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues.

La garantie de revenus est un régime d'assistance destiné aux personnes qui atteignent l'âge légal de la pension et ne disposent pas de ressources financières suffisantes. Ce régime puise son fondement légal dans la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées.

Le bénéfice éventuel de la garantie de revenus est assorti de diverses conditions de paiement et d'octroi. S'agissant des conditions d'octroi, la réglementation prévoit déjà actuellement l'obligation pour le bénéficiaire d'avoir sa résidence principale en Belgique et l'obligation d'appartenir à une des catégories de personnes à qui la garantie de revenus peut être octroyée.

Le but de la présente proposition 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.

À cette fin, la présente proposition de loi prévoit l'obligation pour les bénéficiaires de la garantie de revenus d'avoir eu une résidence effective en Belgique pendant dix années, dont au moins cinq années ininterrompues.

Cette résidence effective en Belgique sera déterminée sur la base des informations relatives au bénéficiaire enregistrées et conservées dans le Registre national, en particulier celles qui établissent que ce dernier a eu ou non sa résidence principale en Belgique pendant une période de dix ans.

Le projet de loi modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, déposé par le gouvernement le 8 novembre 2016, tentait déjà de s'attaquer à cette problématique. Dans son avis n° 59.786/1/V du 16 août 2016 sur l'avant-projet de loi,

TOELICHTING

Dit voorstel neemt de tekst over van voorstel DOC 54 3700/001.

Dit wetsvoorstel heeft als doel de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen te wijzigen teneinde een bijkomende toekenningsvoorwaarde in te stellen voor de gerechtigden op de inkomensgarantie voor ouderen (hierna: inkomensgarantie), namelijk de verplichting om gedurende tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, een werkelijk verblijf in België te hebben gehad.

De inkomensgarantie is een bijstandsregeling voor personen die de wettelijke pensioenleeftijd bereiken en die niet over voldoende financiële middelen beschikken en die haar wettelijke basis vindt in de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen.

Het mogelijk genot van de inkomensgarantie is gekoppeld aan diverse betaal- en toekenningsvoorwaarden. Op het vlak van de toekenningsvoorwaarden voorziet de reglementering heden reeds in de verplichting voor de gerechtigde om zijn hoofdverblijfplaats in België te hebben en in de verplichting om te behoren tot één van de categorieën van personen aan wie de inkomensgarantie toegekend kan worden.

Het opzet van dit wetsvoorstel 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.

Hiervoor voorziet het voorliggend wetsvoorstel in de verplichting voor de gerechtigden op de inkomensgarantie om gedurende tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, een werkelijk verblijf in België te hebben gehad.

Dit werkelijk verblijf in België zal worden bepaald aan de hand van de voor de gerechtigde in het Rijksregister opgenomen en bewaarde informatie, meer bepaald of de gerechtigde gedurende een periode van tien jaar zijn hoofdverblijfplaats al dan niet in België had.

Het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, ingediend door de regering op 8 november 2016, probeerde eerder al deze problematiek aan te pakken. In zijn advies van de Raad van State nr. 59.786/1/V van

le Conseil d'État a formulé deux observations générales relatives à l'instauration d'une condition de résidence.

Force est de constater que dans ledit avis, le Conseil d'État formule une réserve quant à la question de savoir si la mesure se concilie avec le principe de l'égalité de traitement des citoyens de l'Union européenne. Le Conseil d'État indique qu'il reviendra, le cas échéant, à la Cour de Justice de l'Union européenne, de trancher cette question.

On peut renvoyer à cet égard aux conclusions rendues le 26 juillet 2017 par l'avocat général à la Cour de Justice dans l'affaire "Florea Gusa". Selon ces conclusions, l'article 24 de la directive 2004/38 et l'article 4 du Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, tel que modifié par le Règlement (CE) n° 988/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009, doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne font pas obstacle à la réglementation d'un État membre excluant les ressortissants d'un autre État membre se trouvant dans une situation visée à l'article 14, paragraphe 4, point b), de ladite directive du droit à des prestations bien déterminées et non liées au paiement de primes ou de cotisations au sens de l'article 70, paragraphe 2, du Règlement n° 883/2004, qui relèvent des prestations d'assistance sociale au sens de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38, alors que lesdites prestations sont garanties pour les ressortissants dudit État membre se trouvant dans la même situation.

Ces conclusions concernent une exclusion des citoyens européens. La mesure proposée met quant à elle les Belges et les autres citoyens européens sur un pied d'égalité. Elle réduit ainsi les risques de traitement discriminatoire par rapport à l'affaire "Florea Gusa".

Une exclusion similaire existe déjà dans d'autres États européens contre lesquels la Commission européenne n'a pas jugé opportun d'ouvrir une procédure d'infraction.

Le Conseil d'État est par ailleurs bel et bien compétent pour se prononcer sur les cas de discrimination de non-Belges liés à la mesure envisagée. Le Conseil s'est toutefois abstenu de se prononcer à ce sujet, peut-être parce qu'aucun argument n'a pu être trouvé pour démontrer l'existence d'une telle discrimination.

En réponse à la deuxième observation que le Conseil d'État a formulée dans l'avis précité concernant la conformité de la mesure à l'article 23 de la Constitution, il convient de préciser ce qui suit.

16 augustus 2016 op het voorontwerp van wet maakte de Raad van State twee algemene opmerkingen over het invoeren van een verblijfsvoorwaarde.

Er dient vastgesteld te worden dat de Raad van State in zijn advies nr. 59.786/1/V met betrekking tot de verenigbaarheid van de maatregel met het beginsel van gelijke behandeling van burgers van de Europese Unie op dat punt een voorbehoud maakt. Hij stelt dat het in voorkomend geval aan het Hof van Justitie van de Europese Unie toekomt om hierover uitsluitsel te geven.

In dit kader kan worden verwezen naar de conclusie van 26 juli 2017 van de advocaat-generaal bij het Hof van Justitie in de zaak "Florea Gusa". Deze conclusie stelt dat artikel 24 van richtlijn 2004/38 en artikel 4 van Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 988/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009, aldus moeten worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan een regeling van een lidstaat die onderdanen van andere lidstaten die zich in een situatie als bedoeld in artikel 14, lid 4, onder b), van die richtlijn bevinden, uitsluit van het recht op bepaalde, niet op premie of bijdragebetaling berustende prestaties in de zin van artikel 70, lid 2, van Verordening nr. 883/2004 die tevens "sociale bijstand" in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 zijn, terwijl die prestaties wel zijn gewaarborgd voor de zich in dezelfde situatie bevindende eigen onderdanen van die lidstaat.

Deze conclusie heeft betrekking op een uitsluiting van Europese burgers. In de voorgestelde maatregel worden Belgen en Europese burgers op gelijke voet behandeld. Er is dus nog minder kans op een eventuele discriminatoire behandeling dan in de zaak "Florea Gusa".

In sommige andere Europese landen bestaat reeds een soortgelijke uitsluiting, en de Europese Commissie heeft het niet opportuun geacht een inbreukprocedure op te starten tegen deze landen.

Daarenboven is de Raad van State wel degelijk bevoegd om zich uit te spreken in geval van discriminatie van niet-Belgen door de in te voeren maatregel. In dit geval heeft de Raad dit niet gedaan, mogelijks omdat geen argumenten werden gevonden die het bestaan van een dergelijke discriminatie zouden kunnen aantonen.

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

Le principe du standstill visé à l'article 23 de la Constitution interdit au législateur compétent de prendre des mesures qui entraîneraient un recul significatif des droits garantis par l'article 23, alinéa 1^{er} et alinéa 3, 2^o, de la Constitution par rapport à leur application sous la législation précédente, sauf si ledit recul significatif peut être justifié par une raison d'intérêt général.

La mesure ne concerne que les conditions d'octroi de la garantie de revenus. Une fois les conditions d'octroi remplies, il n'est apporté aucune modification, ni au niveau de la prestation, ni en ce qui concerne les conditions de paiement.

Par ailleurs, la mesure ne sera d'application que pour les nouvelles demandes et non pour les garanties de revenus déjà octroyées. Les bénéficiaires actuels conservent leurs droits.

Il est de l'intérêt général que les éventuels abus ou fraudes, y compris le "shopping social" qui peut y être lié, soient découragés dès qu'ils sont constatés, avant qu'ils ne deviennent une pratique généralisée se réclamant du principe du *standstill* (auquel le Conseil d'État fait référence dans son avis) que le Constituant a souhaité introduire par le biais de l'article 23 de la Constitution.

Par ailleurs, il faut noter que les personnes âgées qui, le cas échéant, viendraient à ne plus pouvoir bénéficier de la garantie 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.

La Cour constitutionnelle ne voit dans l'absence de droit à la garantie de revenus dans le chef d'un certain groupe de personnes ne répondant pas à la condition de séjour aucune violation du principe d'égalité et de non-discrimination, considérant que les intéressés peuvent toujours invoquer l'assistance sociale. Dans son arrêt 69/2010 du 10 juin 2010, la Cour constitutionnelle indique en effet ce qui suit: "[p]our le surplus, cette condition n'est pas disproportionnée, dès lors que les étrangers inscrits au registre de la population qui n'ont pas droit à la GRAPA ont, en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, droit à une aide sociale octroyée dans le but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine, et que les besoins particuliers liés à l'âge sont un élément que les centres publics d'action sociale doivent prendre en considération lorsque leur intervention est sollicitée,

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 en derde lid, 2^o, 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 inkomensgarantie. 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 inkomensgaranties. 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 een vaste praktijk die zodoende onder toepassing zou vallen van het standstillbeginsel dat de Grondwetgever – en waarnaar de Raad van State in zijn advies verwijst – wenste in te voeren met artikel 23 van de Grondwet.

Er moet trouwens worden opgemerkt dat de ouderen die, in voorkomend geval, niet zouden kunnen genieten van de inkomensgarantie, mogelijks en indien zij aan de voorwaarden voldoen hun recht kunnen laten gelden op maatschappelijke integratie zoals bepaald door de wet van 26 mei 2002.

Het Grondwettelijk Hof ziet in het feit dat een bepaalde groep personen geen recht zou hebben op de inkomensgarantie omwille van het niet voldoen aan de verblijfsvoorwaarde, geen schending van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel, op grond dat de betrokkenen nog altijd aanspraak kunnen maken op de maatschappelijke dienstverlening. Zo oordeelde het Grondwettelijk Hof in zijn arrest 69/2010 van 10 juni 2010 uitdrukkelijk het volgende: "[v]oor het overige is die voorwaarde niet onevenredig, vermits de vreemdelingen die in het bevolkingsregister zijn ingeschreven en die geen recht hebben op de IGO, krachtens artikel 1 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, wel recht hebben op maatschappelijke dienstverlening die wordt toegekend teneinde eenieder in staat te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid, en vermits

notamment en alignant le montant de l'aide sociale sur celui de la GRAPA." (cons. B.11).

La présente proposition de loi modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées tient, pour cette raison, suffisamment compte du principe de standstill précité, et vise principalement à donner suite à de récentes constatations d'abus sans toutefois limiter la protection des personnes à qui s'adressait initialement la mesure. Au contraire, lorsque le gouvernement a tenté de prendre cette mesure dans le cadre d'un projet de loi, il a également décidé d'augmenter la garantie de revenus.

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.

Compte tenu de ce qui précède et en réponse à l'observation que le Conseil d'État a formulée dans son avis précité selon laquelle il doit également être démontré qu'un séjour réel de dix ans en Belgique, indépendamment de quand ledit séjour a eu lieu dans la vie, est un critère pertinent pour démontrer le lien durable avec la Belgique visé par la proposition de loi, ce point est précisé comme suit.

La garantie de revenus vise à protéger un groupe fragile dans notre société, à savoir les plus de 65 ans qui ne disposent pas de moyens financiers suffisants. La majorité des bénéficiaires de la garantie de revenus sont des femmes qui, en raison de motifs sociaux (d'ordinaire pour élever les enfants), et de l'absence à l'époque de périodes assimilées, telles que le congé parental, n'ont pas constitué de droits à la pension. Il importe dès lors que cette intervention reste réservée à ce groupe fragile de personnes qui en ont réellement besoin.

La Cour constitutionnelle a déjà jugé qu'un séjour durable était un critère pertinent pour pouvoir avoir accès aux régimes d'assistance sociale non contributive, comme l'allocation de remplacement de revenu (Cour d'arbitrage 19 mai 2004, n° 2004/92, considération B.11.1 et B.11.2; CC 10 juin 2010, n° 2010/069, considération B.10.1, B.10.5 et B.11; CC 9 août 2012, n° 2012/108, considération B.5). Ainsi, dans son arrêt du 9 août 2012,

de bijzondere leeftijdsgebonden behoeften een element vormen dat de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in aanmerking moeten nemen wanneer hun om tegemoetkoming wordt verzocht, met name door het bedrag van de maatschappelijke dienstverlening aan te passen aan dat van de IGO" (overw. B.11).

Dit wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen houdt om deze redenen voldoende rekening met voornoemd standstill-beginsel en strekt er voornamelijk toe gevolg te geven aan recente vaststellingen tot misbruik zonder de bescherming te beperken voor wie de maatregel initieel bedoeld was. Integendeel, toen de regering deze maatregel via een wetsontwerp poogde te regelen heeft zij immers ook beslist om de inkomensgarantie te verhogen.

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 van de gerechtigden met België en haar stelsel van sociale bijstand, wat overigens zoals hierboven blijkt uitdrukkelijk niet het geval is, is deze achteruitgang verantwoord door sterke overwegingen van algemeen belang.

Gelet hierop, en in antwoord op de opmerking van de Raad van State in zijn voormeld advies dat tevens dient aangetoond te worden dat een werkelijk verblijf van tien jaar in België, ongeacht in welke fase van het leven, een pertinent criterium is om de door het wetsontwerp beoogde duurzame band met België aan te tonen, wordt dit verduidelijkt als volgt.

De inkomensgarantie beoogt de bescherming van een kwetsbare groep in onze samenleving, namelijk 65-plussers die niet over voldoende financiële middelen beschikken. Het merendeel van de ontvangers van de inkomensgarantie zijn vrouwen die omwille van sociale motieven (veelal de opvoeding van de kinderen), en het toenmalig ontbreken van gelijkgestelde periodes zoals ouderschapsverlof, geen pensioenrechten opbouwden. Het is van belang dus dat deze tegemoetkoming gereserveerd blijft voor deze kwetsbare groep van mensen die deze tegemoetkoming echt nodig hebben.

Het Grondwettelijk Hof oordeelde reeds dat een duurzaam verblijf een pertinent criterium is om toegang te kunnen krijgen tot de niet-contributieve sociale bijstandstelsels, zoals de inkomensvervangende tegemoetkoming (Arbitragehof 19 mei 2004, nr. 2004/92, overw. B.11.1 en B.11.2; GwH 10 juni 2010, nr. 2010/069, overw. B.10.1, B.10.5 en B.11; GwH 9 augustus 2012, nr. 2012/108, overw. B.5). Zo stelde het Grondwettelijk Hof in zijn arrest van

la Cour constitutionnelle a établi ce qui suit: “Il n’est pas déraisonnable que le législateur réserve les efforts et moyens spécifiques qu’il entend mettre en œuvre pour favoriser l’autonomie, l’assistance et l’intégration des personnes handicapées à des personnes qui sont supposées, en raison de leur statut administratif, être installées en Belgique de manière définitive ou à tout le moins pour une durée significative” (considération B.5).

Ensuite, la mesure vise également à contrôler l’évolution du coût de la garantie de revenus. Les statistiques montrent qu’en 10 ans, le coût de ce régime d’assistance a doublé pour dépasser le demi-milliard d’euros par an actuellement (en 2005, dépense mensuelle de 21 420 518,93 euros et en 2015, dépense mensuelle de 43 179 399,44 euros). Le nombre de bénéficiaires sur une période de 10 ans a augmenté de près de 24 % (en 2005, 92 115 bénéficiaires, en 2015, 113 662 bénéficiaires). Le nombre de bénéficiaires en 10 ans a augmenté d’environ 24 % (en 2005, 92 115 bénéficiaires et en 2015, 113 662 bénéficiaires). Cette évolution importante du coût est d’autant plus interpellante que les revalorisations régulières des pensions minimums intervenues dans le cadre de l’enveloppe bien-être permettent à un certain nombre de pensionnés de ne plus relever de la garantie de revenus.

S’agissant des régimes contributifs, la Cour constitutionnelle a déjà estimé que la charge qui pèse sur l’État doit pouvoir être modifiée lorsque la nécessité d’assainir les finances publiques l’exige ou lorsque le maintien ou le rétablissement de l’équilibre financier de la sécurité sociale l’impose (CC 8 mai 2014, n° 78/2014; CC 12 juin 2014, n° 90/2014; CC 10 juillet 2014, n° 103/2014). C’est d’autant plus vrai pour le régime de la garantie de revenus, qui est une allocation d’aide sans lien avec le versement de cotisations. Pour assurer le financement du régime de la garantie de revenus, il est donc justifié d’être attentif au maintien du caractère exceptionnel de la garantie de revenus, de l’encadrer strictement et de lutter, comme indiqué précédemment, contre les abus dudit régime.

Ensuite, comme il a déjà été indiqué précédemment, il s’agit en l’occurrence d’un régime d’aide, c’est-à-dire que ce régime est sans lien avec le versement de cotisations. Outre le fait qu’il soit nécessaire de maîtriser l’évolution du budget, qui a plus que doublé en moins de dix ans, il est également justifié d’être attentif au maintien du caractère exceptionnel de ce régime et de l’encadrer strictement. Ce cadre suppose notamment de tenir compte de régimes similaires qui ont été instaurés par d’autres pays européens afin d’éviter que la disparité des législations nationales offre certaines possibilités à des individus souhaitant profiter de cette situation avantageuse.

9 augustus 2012 uitdrukkelijk het volgende: “[h]et is niet onredelijk dat de wetgever de specifieke inspanningen en middelen die hij wil aanwenden om de zelfredzaamheid, de bijstand en de integratie van personen met een handicap te bevorderen, voorbehoudt aan personen die, wegens hun administratief statuut, verondersteld zijn definitief of op zijn minst voor een betekenisvolle duur in België gevestigd te zijn” (overw. B.5).

Verder is de maatregel ook bedoeld om de evolutie van de kosten van de inkomensgarantie te beheersen. De statistieken geven aan dat in tien jaar tijd de kost van dit bijstandsstelsel is verdubbeld en thans jaarlijks een half miljard euro overschrijdt (in 2005: maandelijkse uitgave van 21 420 518,93 euro, in 2015: maandelijkse uitgave van 43 179 399,44 euro). Het aantal gerechtigden is over een periode van tien jaar gestegen met ongeveer 24 % (in 2005: 92 115 gerechtigden, in 2015: 113 662 gerechtigden). Deze belangrijke evolutie van de kosten is des te meer verontrustend aangezien de regelmatige herwaarderings van het minimumpensioen, die hebben plaatsgevonden in het kader van de welvaartsenveloppe, een aantal gepensioneerden in staat stellen om niet langer onder de inkomensgarantie te vallen.

Het Grondwettelijk Hof stelde met betrekking tot contributieve stelsels (zoals de pensioenen) eerder al dat de financiële last die op de overheid weegt, moet kunnen worden gewijzigd, ingeval de sanering van de openbare financiën of het behoud of herstel van het financiële evenwicht in de sociale zekerheid zulks vereisten (GwH 8 mei 2014, nr. 78/2014; GwH 12 juni 2014, nr. 90/2014; GwH 10 juli 2014, nr. 103/2014). Dit geldt des te meer voor het stelsel van de inkomensgarantie, die een bijstandsuitkering is, en geen verband houdt met gestorte bijdragen. Met het oog op het vrijwaren van de betaalbaarheid van de inkomensgarantie, is het dus gerechtvaardigd aandacht te hebben voor het behoud van het uitzonderingskarakter van de inkomensgarantie, dit sterk te kaderen, en misbruik ervan zoals voormeld tegen te gaan.

Vervolgens betreft het zoals eerder vermeld een bijstandsstelsel, wat betekent dat dit stelsel geen verband houdt met gestorte bijdragen. Naast het feit dat het noodzakelijk is de evolutie van het budget te beheersen dat meer dan verdubbeld is in minder dan tien jaar, is het eveneens gerechtvaardigd aandacht te hebben voor het behoud van het uitzonderingskarakter van dit stelsel en het sterk te kaderen. Dit kader veronderstelt dat men onder andere rekening houdt met gelijkaardige stelsels die werden ingevoerd door andere Europese landen om te voorkomen dat wegens de uiteenlopende wetgeving tussen de Staten bepaalde mogelijkheden ontstaan voor mensen die van die voordelige situatie willen profiteren.

À cet égard, il peut être renvoyé à des régimes similaires qui ont été instaurés par d'autres pays européens afin d'éviter que la disparité des législations nationales offre certaines possibilités à des individus souhaitant profiter de cette situation avantageuse. Dans ce contexte, la mesure proposée vise également à décourager le tourisme aux allocations sociales précité.

En effet, d'autres pays européens subordonnent l'octroi de l'aide à une condition de nationalité ou à une condition de durée minimale de séjour sur le territoire (par exemple, Chypre, la Finlande, l'Espagne, la Suisse, ...). Il importe aussi de souligner que si la Belgique connaît plusieurs types d'allocations d'aide, d'autres pays n'en connaissent souvent qu'un seul.

En résumé, on peut donc affirmer que le principe du standstill est respecté et qu'un séjour durable est un critère pertinent pour l'accès à un régime d'assistance sociale non contributive comme celui de la garantie de revenus.

Pour toutes ces raisons, la présente proposition de loi subordonne le bénéfice de la garantie de revenus à une condition de dix années de résidence en Belgique, dont cinq sans interruption. On peut en effet considérer qu'une personne – de nationalité belge ou non – qui a résidé au moins dix années en Belgique au cours de sa vie, dont cinq sans interruption, peut démontrer l'existence d'un lien suffisamment significatif avec la Belgique pour justifier le bénéfice d'une prestation sociale financée exclusivement par l'impôt.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

L'article 2 de la présente proposition de loi remplace les alinéas 2 et 3 de l'article 4 de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, de façon à prévoir pour le bénéficiaire de la garantie de revenus une condition d'octroi supplémentaire liée à la résidence effective en Belgique durant dix années, dont au moins cinq ininterrompues, et à définir ce qu'il y a lieu d'entendre par résidence effective en Belgique pour l'application de la loi.

Les nouvelles conditions d'octroi de la garantie de revenus s'appliquent à toute garantie de revenus octroyée à partir du 1^{er} septembre 2017. Les personnes à qui la garantie de revenus a été octroyée avant le 1^{er} septembre 2017 ne perdront pas leur droit à la garantie de revenus à la suite de ces nouvelles conditions d'octroi.

Ter zake kan verwezen worden naar gelijkaardige stelsels die werden ingevoerd door andere Europese landen om te voorkomen dat wegens de uiteenlopende wetgeving tussen de Staten bepaalde mogelijkheden ontstaan voor mensen die van de voordelige situatie willen profiteren. Met de voorgestelde maatregel wordt in die optiek ook voormeld welvaartstoerisme ontmoedigd.

Andere Europese landen verbinden namelijk de toekenning van hulp aan een nationaliteitsvoorwaarde of een minimaal verblijf op het grondgebied voor de toekenning van het voordeel (bijvoorbeeld Cyprus, Finland, Spanje, Zwitserland...). Belangrijk is ook te benadrukken dat België verschillende soorten bijstandsuitkeringen kent, waar in andere landen vaak slechts één uitkering gekend is.

Samengevat kan dus gesteld worden dat voldaan wordt aan het standstill-beginsel, en dat een duurzaam verblijf een pertinent criterium is om toegang te krijgen tot niet-contributieve sociale bijstandsstelsels zoals de inkomensgarantie.

Om al die redenen laat dit wetsvoorstel het ontvangen van een inkomensgarantie afhangen van een verblijfsvoorwaarde van tien jaar in België waarvan vijf jaar ononderbroken. Men kan inderdaad beschouwen dat een persoon die in de loop van zijn leven ten minste tien jaar in België heeft gewoond, waarvan vijf jaar ononderbroken, Belg of niet, een voldoende sterke band met België kan aantonen, wat het ontvangen van een sociale prestatie die uitsluitend door belastingen is gefinancierd verantwoordt.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

Artikel 2 van dit wetsvoorstel vervangt het tweede en derde lid van artikel 4 van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen teneinde te voorzien in een bijkomende toekenningsvoorwaarde voor de gerechtigde op de inkomensgarantie van een werkelijk verblijf in België gedurende tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken en teneinde aan te geven wat voor de toepassing van de wet verstaan moet worden onder werkelijk verblijf in België.

De nieuwe toekenningsvoorwaarden voor de inkomensgarantie zijn van toepassing op elke inkomensgarantie die vanaf 1 september 2017 wordt toegekend. De personen aan wie de inkomensgarantie werd toegekend vóór 1 september 2017, zullen hun recht op inkomensgarantie niet verliezen omwille van deze nieuwe toekenningsvoorwaarden.

Les personnes à qui la garantie de revenus a été octroyée avant le 1^{er} septembre 2017 et qui perdent leur droit à cette garantie de revenus (par exemple en raison d'un séjour de plus de six mois à l'étranger) doivent introduire une nouvelle demande si elles souhaitent bénéficier à nouveau de la garantie de revenus. À partir du 1^{er} septembre 2017, cette nouvelle demande sera évaluée selon les nouveaux critères.

Article 3

L'article 3 fixe la date d'entrée en vigueur de la loi au 1^{er} janvier 2020.

Personen aan wie de inkomensgarantie werd toegekend vóór 1 september 2017 en hun recht op die inkomensgarantie verliezen (bijvoorbeeld omwille van een verblijf van meer dan zes maanden in het buitenland) moeten, wanneer zij opnieuw van de inkomensgarantie willen genieten, een nieuwe aanvraag indienen. Vanaf 1 september 2017 wordt die nieuwe aanvraag beoordeeld volgens de nieuwe criteria.

Artikel 3

Artikel 3 bepaalt de datum van inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2020.

Jan SPOOREN (N-VA)

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 4 de la loi instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, modifié par la loi du 27 janvier 2017 et partiellement annulé par l'arrêt n° 6/2019 de la Cour constitutionnelle, les alinéas 2 et 3 sont remplacés par ce qui suit:

“Le bénéficiaire de la garantie de revenus doit également avoir sa résidence principale en Belgique et avoir eu sa résidence effective en Belgique pendant au moins dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues.

Pour l'application de la présente loi, la résidence effective en Belgique est déterminée au moyen des informations enregistrées et conservées dans le Registre national conformément à l'article 3, alinéa 1^{er}, 5°, de la loi précitée du 8 août 1983.”

Art. 3

Les dispositions de la présente loi s'appliquent à toute garantie de revenus aux personnes âgées octroyée à partir du 1^{er} janvier 2020.

20 juin 2019

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 4 van de wet tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 27 januari 2017 en gedeeltelijk vernietigd bij het arrest nr. 6/2019 van het Grondwettelijk Hof, worden het tweede en derde lid vervangen als volgt:

“De gerechtigde op de inkomensgarantie moet bovendien zijn hoofdverblijfplaats in België hebben en gedurende ten minste tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, een werkelijk verblijf in België gehad hebben.

Voor de toepassing van deze wet wordt dit werkelijk verblijf in België bepaald aan de hand van de informatie, overeenkomstig artikel 3, eerste lid, 5°, van de voormelde wet van 8 augustus 1983, voor de gerechtigde opgenomen en bewaard in het Rijksregister.”

Art. 3

De bepalingen van deze wet zijn van toepassing op elke inkomensgarantie voor ouderen die vanaf 1 januari 2020 wordt toegekend.

20 juni 2019

Jan SPOOREN (N-VA)