

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

22 november 2016

WETSONTWERP

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

VERSLAG
VAN DE EERSTE LEZING

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE SOCIALE ZAKEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Jean-Marc DELIZÉE**

INHOUD

Blz.

I. Inleidende uiteenzetting	3
II. Algemene bespreking.....	4
A. Vragen en opmerkingen van de leden.....	4
B. Antwoorden van de minister.....	10
C. Replieken en aanvullende antwoorden	13
III. Stemmingen	16

Zie:

Doc 54 **2141/ (2016/2017):**
001: Wetsontwerp.

Zie ook:

003: Artikel aangenomen in eerste lezing.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

22 novembre 2016

PROJET DE LOI

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

RAPPORT
DE LA PREMIÈRE LECTURE

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES SOCIALES
PAR
M. **Jean-Marc DELIZÉE**

SOMMAIRE

Pages

I. Exposé introductif	3
II. Discussion générale.....	4
A. Questions et observations des membres.....	4
B. Réponses du ministre.....	10
C. Répliques et réponses complémentaires	13
III. Votes.....	16

Voir:

Doc 54 **2141/ (2016/2017):**
001: Projet de loi.

Voir aussi:

003: Articles adoptés en première lecture.

**Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission à la date de dépôt du rapport**

Voorzitter/Président: Vincent Van Quickenborne

A. — Vaste leden / Titulaires:

N-VA Zuhail Demir, Daphné Dumery, Wouter Raskin, Jan Spooen
PS Frédéric Daerden, Jean-Marc Delizée, Eric Massin
MR Sybille de Coster-Bauchau, David Clarinval, Stéphanie Thoron
CD&V Nahima Lanjri, Stefaan Vercamer
Open Vld Egbert Lachaert, Vincent Van Quickenborne
sp.a Meryame Kitir
Ecolo-Groen Evita Willaert
cdH Catherine Fonck

B. — Plaatsvervangers / Suppléants:

Peter De Roover, Rita Gantois, Werner Janssen, Goedeke Uyttersprot, Valerie Van Peel
Emir Kir, Laurette Onkelinx, Daniel Senesael, Fabienne Winckel
Olivier Chastel, Gilles Foret, Richard Miller, Damien Thiéry

Sonja Becq, Franky Demon, Jef Van den Bergh
Dirk Janssens, Sabien Lahaye-Battheu, Ine Somers
Karin Jiroflée, Karin Temmerman
Anne Dedry, Georges Gilkinet
Michel de Lamotte, Isabelle Poncelet

C. — Niet-stemgerechtigde leden / Membres sans voix délibérative:

PTB-GO! Raoul Hedebouw
DéFI Véronique Caprasse
PP Aldo Carcaci

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000: Parlementair document van de 54^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA: Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV: Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV: Beknopt Verslag
CRIV: Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)

PLEN: Plenum
COM: Commissievergadering
MOT: Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000: Document parlementaire de la 54^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA: Questions et Réponses écrites
CRIV: Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV: Compte Rendu Analytique
CRIV: Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)

PLEN: Séance plénière
COM: Réunion de commission
MOT: Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

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: publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

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
courriel: publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft dit wetsontwerp in eerste lezing besproken tijdens haar vergadering van 16 november 2016.

I. — INLEIDENDE UITEENZETTING

De heer Daniel Bacquelaine, minister van Pensioenen, geeft aan dat de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) een sociale uitkering is die een minimuminkomen verzekert voor personen die verblijven in België, de wettelijke pensioenleeftijd bereikt hebben en niet over voldoende financiële middelen beschikken. Op 1 januari 2016 maakten 107 856 personen aanspraak op deze uitkering. Op vandaag bedraagt de IGO 701,72 euro voor een samenwonende en 1052,58 euro voor een alleenstaande.

Het voorliggende wetsontwerp voegt aan de huidige toekenningsvoorwaarden van de IGO een nieuwe voorwaarde toe: een verblijf van ten minste tien jaar in België, waarvan 5 jaar ononderbroken. België aligneert zich daardoor op het beleid in verschillende Europese landen, waar de toekenning van bijstand afhankelijk wordt gemaakt van een verblijfsvoorwaarde (en soms zelfs een nationaliteitsvoorwaarde).

De maatregel wordt doorgevoerd om verschillende doelstellingen te bereiken:

— de eerste doelstelling is gelegen in de versterking van de correlatie tussen het recht op sociale bijstand in België enerzijds en de betrokkenheid van de persoon op België anderzijds. Het is immers niet verantwoord dat een persoon die nooit in België heeft verbleven en er nooit heeft gewerkt een uitkering ontvangt die in sommige gevallen hoger ligt dan het pensioen van veel Belgische zelfstandigen en werknemers die tijdens hun loopbaan sociale bijdragen hebben betaald;

— de tweede doelstelling is het onder controle houden van de kostprijs van de IGO. Over een periode van tien jaar is de kostprijs van het stelsel verdubbeld tot meer dan een half miljard euro per jaar. Die stijging is veel groter dan de toename van de uitgaven in de stelsels die op bijdragen gebaseerd zijn.

De effectiviteit van het verblijf in België zal worden beoordeeld op basis van informatie in het Rijksregister. De maatregel heeft betrekking op alle potentiële begunstigden van de IGO, ongeacht hun nationaliteit, en zal van toepassing zijn vanaf 1 september 2017, maar de personen aan wie de IGO reeds werd toegekend vóór 1 september 2017 zullen hun recht behouden.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné ce projet de loi en première lecture au cours de sa réunion du 16 novembre 2016.

I. — EXPOSÉ INTRODUCTIF

M. Daniel Bacquelaine, ministre des Pensions, indique que la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) est une allocation sociale qui assure un revenu minimum aux personnes résidant en Belgique qui atteignent l'âge légal de la pension et qui ne disposent pas de ressources financières suffisantes. Au 1^{er} janvier 2016, 107 856 personnes ont ainsi bénéficié de cette allocation. Aujourd'hui, le montant de la GRAPA est de 701,72 euros pour un cohabitant et 1052,58 euros pour un isolé.

Le projet de loi à l'examen ajoute une nouvelle condition aux conditions d'octroi de la GRAPA existantes: un séjour d'au moins 10 années en Belgique, dont 5 années ininterrompues. La Belgique s'aligne ainsi sur la politique suivie en la matière par plusieurs pays européens qui lient l'octroi de l'aide à une condition de résidence (voire à une condition de nationalité).

La mesure poursuit plusieurs objectifs:

— le premier objectif est de renforcer la corrélation entre, d'une part, le droit à l'aide sociale en Belgique et, d'autre part, l'implication de la personne dans notre pays. Il n'est en effet pas normal qu'une personne qui n'a jamais résidé ni travaillé en Belgique reçoive une allocation qui est, dans certains cas, supérieure à la pension de beaucoup de travailleurs indépendants et salariés belges qui ont payé des cotisations sociales tout au long de leur carrière;

— le deuxième objectif est de maintenir sous contrôle le coût de la GRAPA. En l'espace de dix ans, le coût du dispositif a doublé, pour atteindre plus d'un demi-milliard d'euros par an. Cette augmentation est bien supérieure à la hausse des dépenses dans les régimes basés sur des cotisations.

L'effectivité du séjour en Belgique sera évaluée sur la base des informations du Registre national. La mesure concerne tous les bénéficiaires potentiels de la GRAPA, quelle que soit leur nationalité, et sera applicable à compter du 1^{er} septembre 2017. Les personnes à qui la GRAPA a été allouée avant le 1^{er} septembre 2017 conserveront leur droit.

II. — ALGEMENE BESPREKING

A. Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Jan Spooren (N-VA) gaat akkoord met het wetsontwerp, dat ervoor zorgt dat een nieuwkomer in België niet langer dezelfde uitkering krijgt als een persoon die al jaren in ons land woont en bijdragen heeft betaald. Zo wordt de band tussen bijdrage en uitkering versterkt, wordt ons sociaal systeem meer houdbaar door een besparing van 9 miljoen euro tegen 2018 en vermindert het aanzuigeffect op migranten.

De negatieve impact op het armoederisico blijft beperkt omdat behoeftige personen die niet aan de in het wetsontwerp vervatte verblijfsvoorwaarde voldoen wel een beroep kunnen doen op het (weliswaar lagere) leefloon, dat bovendien een actieve uitkering met reële ondersteuning is. Verschillende andere landen met een hoog niveau van sociale bescherming leggen overigens ook een verblijfsvoorwaarde op.

De heer Frédéric Daerden (PS) stelt dat het wetsontwerp de sociale bescherming van personen in een kwetsbare situatie afbouwt, wat onaanvaardbaar is. Het leefloon is geen adequaat alternatief omdat het aanzienlijk lager ligt dan de IGO. Hoeveel personen zouden vandaag de IGO verliezen als de verblijfsvoorwaarde van het wetsontwerp nu al had bestaan? De stelling dat het huidige stelsel van de IGO het mogelijk maakt dat personen zonder band met België de uitkering ontvangen, snijdt geen hout: zij moeten immers in België wonen om er aanspraak op te maken. Het klopt ook niet dat een nieuwkomer in België een hogere uitkering kan ontvangen dan sommige zelfstandigen die tijdens hun hele loopbaan hebben bijgedragen: ook zelfstandigen hebben immers recht op de IGO als ze te weinig pensioenrechten hebben opgebouwd.

Volgens het advies van de Raad van State kan de vermindering van de sociale bescherming enkel aanvaardbaar zijn als zij in het algemeen belang is. In de memorie van toelichting wordt enkel aangegeven dat de kostprijs van de IGO toeneemt, maar dat toont niet aan dat de beleidsoptie een proportionele maatregel in het algemeen belang is.

De maatregel zou een budgettaire doelstelling hebben, maar de effecten zijn beperkt: zij worden geraamd op 9 miljoen euro in 2018. Bovendien leidt de maatregel vooral tot een verschuiving van lasten naar de OCMW's, die een leefloon zullen moeten toekennen aan wie niet langer recht heeft op de IGO.

II. — DISCUSSION GÉNÉRALE

A. Questions et observations des membres

M. Jan Spooren (N-VA) souscrit au projet de loi, qui fait en sorte qu'un nouvel arrivant en Belgique ne reçoit désormais plus la même allocation qu'une personne qui vit depuis des années dans notre pays et y a payé des cotisations. Le lien entre cotisation et allocation est ainsi renforcé, notre système social est plus tenable grâce à une économie de 9 millions d'euros d'ici à 2018 et le pouvoir d'attraction sur les migrants diminue.

L'incidence négative sur le risque de pauvreté reste limitée, dans la mesure où les personnes dans le besoin qui ne remplissent pas les conditions de résidence énoncées dans le projet de loi peuvent néanmoins prétendre au revenu d'intégration (fût-il moins élevé), qui est en outre une allocation active offrant un soutien réel. Plusieurs autres pays dotés d'un niveau élevé de protection sociale imposent du reste eux aussi une condition de résidence.

M. Frédéric Daerden (PS) estime que le projet de loi déconstruit la protection sociale de personnes en situation vulnérable, ce qui est inacceptable. Le revenu d'intégration n'est pas une alternative adéquate, car il est considérablement moins élevé que la GRAPA. Combien de personnes perdraient aujourd'hui le bénéfice de la GRAPA si la condition de résidence du projet de loi était déjà en vigueur? L'affirmation selon laquelle le régime actuel de la GRAPA permet à des personnes n'ayant aucun lien avec la Belgique de percevoir l'allocation n'a aucun sens: il faut en effet habiter en Belgique pour pouvoir y prétendre. Il est également inexact qu'un primo-arrivant en Belgique pourrait recevoir une allocation plus élevée que certains indépendants qui ont cotisé pendant toute leur carrière: les indépendants ont en effet également droit à la GRAPA s'ils ne se sont pas constitué des droits de pension suffisants.

En vertu de l'avis du Conseil d'État, la réduction de la protection sociale ne peut être acceptable que si elle sert l'intérêt général. L'exposé des motifs indique uniquement que le coût de la GRAPA augmente, mais cela ne prouve pas que cette option politique soit une mesure proportionnelle prise dans l'intérêt général.

La mesure aurait un objectif budgétaire, mais ses effets seront limités: ils sont estimés à 9 millions d'euros en 2018. En outre, la mesure entraîne surtout un glissement des charges vers les CPAS, qui devront octroyer un revenu d'intégration aux personnes qui n'auront plus droit à la GRAPA.

De spreker besluit dat het wetsontwerp onrechtvaardig, ongrondwettelijk en strijdig met het beginsel van federale loyaliteit is.

Mevrouw Stéphanie Thoron (MR) stelt dat de invoering van een verblijfsvoorwaarde van tien jaar, waarvan vijf jaar ononderbroken, de houdbaarheid van het stelsel van de IGO bevordert en een bestaande ongelijkheid wegneemt ten aanzien van personen die gedurende jaren sociale bijdragen hebben betaald. Dat de regering niet aan sociale afbreuk doet, blijkt uit de optrekking van het bedrag van de IGO met 2 % in 2015, uit de niet-toepassing van de verblijfsvoorwaarde op personen die zich reeds in het stelsel bevinden en uit de toegang tot het leefloon voor wie in de toekomst geen beroep kan doen op de IGO.

Hebben de sociale partners over het wetsontwerp een eenparig of verdeeld advies uitgebracht? Hoeveel personen zullen door de maatregel worden geraakt? Waarom is de inwerkingtreding van de bepalingen pas voorzien voor 1 september 2017?

De heer Vincent Van Peteghem (CD&V) stemt met het wetsontwerp in. Omdat aan de toekenning van de IGO, die een vorm van sociale bijstand is, geen bijdragevoorwaarden verbonden zijn en de belastingbetaler er dus voor instaat, is het billijk dat andere voorwaarden worden opgelegd. Een evenwichtige benadering is wel nodig om te vermijden dat het armoederisico toeneemt. Die benadering wordt ook gevolgd:

— het bedrag van de IGO, dat vorig jaar met 2 % werd opgetrokken, wordt niet verlaagd;

— de huidige begunstigden van de IGO houden hun rechten;

— indien nodig kunnen personen in precaire omstandigheden een beroep blijven doen op het leefloon.

Hoe wordt het begrip “ononderbroken verblijf” gedefinieerd? Is die voorwaarde vervuld als een persoon onvrijwillig niet gedurende vijf opeenvolgende jaren op het Belgische grondgebied heeft verbleven, bijvoorbeeld omdat hij niet tijdig zijn verblijf in ons land heeft laten registreren?

De heer Egbert Lachaert (Open Vld) benadrukt dat de bijkomende voorwaarden voor de toekenning van een IGO enkel zullen gelden voor toekomstige gerechtigden. Doordat de sociale systemen binnen de Europese Unie (zowel de sociale zekerheid als de bijstand) op nationaal niveau worden georganiseerd en er een vrij verkeer van personen is, ontstaat het risico van sociale shopping,

L'intervenant conclut que le projet de loi est injuste, anticonstitutionnel et contraire au principe de loyauté fédérale.

Mme Stéphanie Thoron (MR) considère que l'instauration d'une condition de résidence de dix ans, dont cinq ans de façon ininterrompue, favorise la viabilité du régime de la GRAPA et supprime une inégalité vis-à-vis des personnes qui ont payé des cotisations sociales pendant des années. Le fait que le gouvernement ne porte aucun préjudice social est prouvé par l'augmentation du montant de la GRAPA de 2 % en 2015, la non-application de la condition de résidence aux personnes qui sont déjà soumises au régime et l'accès au revenu d'intégration pour les personnes qui ne pourront, à l'avenir, prétendre à la GRAPA.

Les partenaires sociaux ont-ils émis un avis unanime ou partagé sur le projet de loi? Combien de personnes seront-elles touchées par la mesure? Pourquoi l'entrée en vigueur des dispositions n'est-elle prévue que le 1^{er} septembre 2017?

M. Vincent Van Peteghem (CD&V) souscrit au projet de loi. Étant donné que l'octroi de la GRAPA, qui est une forme d'aide sociale, n'est assorti d'aucune condition de cotisation et que c'est donc le contribuable qui paie, il est équitable que d'autres conditions soient imposées. En vue d'éviter que le risque de pauvreté augmente, il convient cependant d'adopter une approche équilibrée, ce qui est le cas dans le projet de loi:

— le montant de la GRAPA, qui a été augmenté de 2 % l'année dernière, n'est pas réduit;

— les bénéficiaires actuels de la GRAPA conservent leurs droits;

— si nécessaire, les personnes vivant dans des conditions précaires peuvent toujours prétendre au revenu d'intégration.

Comment la notion de “résidence ininterrompue” est-elle définie? Cette condition est-elle remplie si une personne n'a pas rempli de manière involontaire la condition de cinq années de résidence ininterrompue sur le territoire belge, par exemple parce qu'elle n'a pas fait enregistrer à temps sa résidence dans notre pays?

M. Egbert Lachaert (Open Vld) souligne que les conditions supplémentaires dont sera assorti l'octroi de la GRAPA s'appliqueront uniquement aux futurs bénéficiaires. Étant donné que les systèmes sociaux (tant la sécurité sociale que l'aide sociale) sont organisés au niveau national au sein de l'Union européenne et que les personnes peuvent y circuler librement, il existe un

waarbij personen zich vestigen in de landen met het hoogste beschermingsniveau. Het voorliggende wetsontwerp beoogt aan die negatieve evolutie het hoofd te bieden door bijkomende verblijfsvoorwaarden op te leggen en ondersteunt daardoor de sociale houdbaarheid en het maatschappelijke draagvlak van ons sociaal systeem.

Het wetsontwerp is niet strijdig met artikel 23 van de Grondwet en meer bepaald het verbod op achteruitgang van de sociale bescherming dat op grond van het *stand still*-principe uit die bepaling voortvloeit: enerzijds verliest geen enkele huidige IGO-gerechtigde zijn uitkering, anderzijds wordt het algemeen belang gediend door het bewaren van een evenwicht tussen bijdragen en rechten. De verblijfsvoorwaarde heeft in het stelsel van de IGO altijd bestaan, maar wordt in het voorliggende ontwerp uitgebreid tot verblijfsperiodes in het verleden. Het Grondwettelijk Hof is bevoegd om zich ten gronde over de vraag uit te spreken, maar de spreker verwacht niet dat het tot een ongrondwettigheid zal besluiten.

Hoeveel personen zouden vandaag de IGO verliezen als de nieuwe regels nu al van kracht waren geweest? Is de verwachte besparing van 9 miljoen euro haalbaar en realistisch?

Mevrouw Karin Temmerman (sp.a) is van oordeel dat het wetsontwerp leidt tot een aanzienlijke achteruitgang van de sociale bescherming. Wat is de repliek van de minister op de door de Raad van State aangevoerde strijdigheid met het EU-recht en met artikel 23 van de Grondwet? Is er geen ongerechtvaardigde discriminatie tussen Belgen en onderdanen van andere landen?

Uit de impactanalyse blijkt dat er negatieve effecten zijn op de kansarmoedebestrijding, wat logisch is: door het verlies van het recht op de IGO en de vervanging door een leefloon verliest een koppel ongeveer 250 euro per maand, wat voor kwetsbare personen een aanzienlijke achteruitgang van hun al precaire situatie is.

Hoe zijn de uitgaven in het IGO-stelsel in de afgelopen tien jaar geëvolueerd en wat is het verwachte effect van het wetsontwerp op de begroting van 2017? Is de vaststelling dat de uitgaven in het IGO-stelsel sneller toenemen dan de uitgaven in de pensioenen, wat volgens de minister een reden is om in te grijpen, niet het gevolg van de automatische toekenning van de IGO? In dat geval is er geen ongewenste uitbreiding van het stelsel, maar

risque de “shopping” social, à savoir que des personnes risquent de s’installer dans les pays offrant le niveau de protection le plus élevé. Le projet de loi à l’examen vise à contrer cette évolution négative en imposant des conditions de résidence supplémentaires et soutient ainsi la viabilité sociale et l’assise sociétale de notre système social.

Le projet de loi n’est pas contraire à l’article 23 de la Constitution, en particulier à l’interdiction de réduction de la protection sociale découlant de cette disposition sur la base du principe du *stand still*: d’une part, aucun bénéficiaire actuel de la GRAPA ne perdra son allocation et, d’autre part, le projet sert l’intérêt général en maintenant un équilibre entre les contributions et les droits. La condition de résidence a toujours existé dans le cadre du régime de la GRAPA, mais le projet de loi à l’examen l’étend aux périodes de résidence dans le passé. La Cour constitutionnelle est compétente pour se prononcer sur le fond de la question, mais l’intervenant ne s’attend pas à ce qu’elle conclue à une inconstitutionnalité.

Combien de personnes perdraient-elles aujourd’hui la GRAPA si les nouvelles règles étaient déjà entrées en vigueur? L’économie attendue de 9 millions d’euros est-elle réalisable et réaliste?

Mme Karin Temmerman (sp.a) estime que le projet de loi entraîne une régression considérable en termes de protection sociale. Que répond le ministre au Conseil d’État lorsque ce dernier fait observer que la mesure est contraire au droit européen et à l’article 23 de la Constitution? N’est-on pas face à une discrimination injustifiée entre les Belges et les ressortissants d’autres pays?

Selon l’analyse d’impact, la mesure à l’examen aura un effet négatif sur la lutte contre la pauvreté, ce qui est logique: en perdant le droit à la GRAPA et à la suite à son remplacement par le revenu d’intégration, un couple perdra environ 250 euros par mois, ce qui, pour les personnes vulnérables, aggravera considérablement une situation déjà précaire.

Quelle a été l’évolution des dépenses dans le cadre du régime de la GRAPA ces dix dernières années et quel est l’effet attendu du projet de loi pour le budget 2017? Le constat selon lequel les dépenses consenties dans le régime de la GRAPA augmentent plus rapidement que les dépenses relatives aux pensions – ce qui constitue, de l’avis du ministre, une raison d’intervenir – ne résulte-t-il pas de l’octroi automatique de la GRAPA? Dans ce

een sociaal wenselijke evolutie omdat meer kwetsbare personen krijgen waar ze recht op hebben.

Veel personen die hun hele leven in België hebben gewoond, zoals personen met een beperking, bouwen geen pensioenrechten op. Omdat zij recht hebben op de IGO en dat recht na aanneming van het wetsontwerp behouden, zal het aantal door de inperking geraakte personen lager dan 18 229 zijn. De geraamde netto besparingen zullen wellicht ook lager uitvallen omdat de meeste voormalige IGO-gerechtigden een beroep zullen doen op het leefloon.

Vooraf vrouwen zullen door de inperking van de IGO worden getroffen omdat (cijfers van 2015) 66 % van de IGO-gerechtigden vrouwen zijn.

De heer Wouter De Vriendt (Ecolo-Groen) kant zich tegen het wetsontwerp, dat strijdig is met de in het regeerakkoord verankerde doelstelling om alle uitkeringen tot de armoedegrens op te trekken. De regering legt vanuit ideologische overwegingen bijkomende voorwaarden op in de sociale zekerheid, die op bijdragen is gebaseerd, maar ondergraaft nu ook haar eigen voornemen om de armoede aan te pakken door ook in de bijstandstelsels te snoeien, terwijl – in de hypothese van een alleenstaande – de IGO (1052 euro) nog steeds onder de armoedegrens (1083 euro) ligt en het alternatief voor de IGO, het leefloon, nog lager is (867 euro); het verschil voor samenwonenden in de twee stelsels is van dezelfde orde. Is de oplegging van bijkomende voorwaarden in de IGO de voorbode van voorwaarden in een ander bijstandstelsel, het leefloon, dat het laatste vangnet voor kwetsbare personen is? Dat kan enkel leiden tot onaantvaardbare sociale situaties.

De maatregel zou volgens de minister worden verantwoord door de strijd tegen sociale shopping, maar bewijst die stelling niet. Hoeveel personen doen in ons land aan sociale shopping en uit welke landen zijn zij afkomstig? Hoeveel personen zullen een beroep moeten doen op het leefloon omdat zij niet langer recht hebben op de IGO? Heeft hij met die groep rekening gehouden bij de raming van de opbrengsten? Hoe zullen de bijkomende financiële lasten en het extra werk van de OCMW's worden opgevangen? Het aantal leefloongerechtigden is tussen 2014 en 2015 al gestegen met 13,2 % door de verstrenging van de voorwaarden in de sociale zekerheid en zal nog verder toenemen.

cas, il ne s'agit pas d'un élargissement inopportuniste du régime mais bien d'une évolution sociale souhaitable car elle signifie que plus de personnes vulnérables reçoivent ce à quoi elles ont droit.

Comme les personnes handicapées, beaucoup de personnes ayant résidé toute leur vie en Belgique ne se constituent pas de droits à la pension. Dès lors qu'elles ont droit à la GRAPA et qu'elles conserveront ce droit après l'adoption du projet de loi, le nombre de personnes souffrant d'un handicap sera inférieur à 18 229. Il est probable que les économies réelles seront moindres que les économies nettes estimées car la plupart des anciens bénéficiaires de la GRAPA se tourneront alors vers le revenu d'intégration.

La restriction du bénéfice de la GRAPA touchera surtout les femmes car 66 % des bénéficiaires de la GRAPA (chiffres de 2015) sont des femmes.

M. Wouter De Vriendt (Ecolo-Groen) s'oppose au projet de loi, qu'il juge contraire à l'objectif inscrit dans l'accord de gouvernement de relever l'ensemble des prestations jusqu'au seuil de pauvreté. Pour des considérations idéologiques, le gouvernement impose des conditions supplémentaires dans le domaine de la sécurité sociale, laquelle est alimentée par les cotisations, mais en sabrant dans les régimes d'aide, il sape son propre projet de lutte contre la pauvreté. En effet, dans le cas d'un isolé, la GRAPA (1052 euros) est encore sous le seuil de pauvreté (1083 euros), et l'alternative à la GRAPA, le revenu d'intégration, est encore moins élevé (867 euros). Pour les cohabitants, la différence entre les deux régimes est du même ordre. Faut-il voir dans l'imposition de conditions supplémentaires en matière de GRAPA le signe annonciateur de conditions dans un autre régime d'assistance, celui du revenu d'intégration, qui constitue la dernière protection des personnes fragilisées? Ce choix ne peut que donner lieu à des situations sociales inacceptables.

Selon le ministre, la mesure serait justifiée par la nécessité de lutter contre le "shopping social", mais cette hypothèse n'est pas démontrée. Combien de personnes font-elles du "shopping social" en Belgique et de quel pays proviennent-elles? Combien de personnes devront-elles demander le revenu d'intégration parce qu'elles n'auront plus droit à la GRAPA? A-t-il été tenu compte de ce groupe lors de l'estimation des recettes? Comment les charges financières supplémentaires et le surcroît de travail pour les CPAS seront-ils pris en charge? Le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration a augmenté de 13,2 % entre 2014 et 2015 en raison du durcissement des conditions applicables en matière de sécurité sociale, et ce pourcentage ne fera qu'augmenter.

De Raad van State formuleert twee belangrijke bezwaren:

— het wetsontwerp gaat in tegen het beginsel van de gelijke behandeling van EU-burgers;

— op grond van artikel 23 van de Grondwet is sociale achteruitgang enkel aanvaardbaar als zij in het algemeen belang is, wat niet wordt aangetoond.

De spreker bevestigt de stelling dat vrouwen proportioneel zwaarder worden getroffen door het wetsontwerp doordat hun loopbanen korter zijn en vaker worden gekenmerkt door periodes van deeltijdse arbeid.

Volgens *mevrouw Catherine Fonck (cdH)* voldoet de motivering van het wetsontwerp geenszins. Als de minister verklaart dat het niet rechtvaardig is dat een persoon die nooit heeft bijgedragen tot het Belgische sociaal systeem een hogere uitkering ontvangt dan een persoon die wel bijdragen heeft betaald, haalt hij de socialezekerheidsstelsels, die op bijdragen gebaseerd zijn, en de bijstandsstelsels, die op solidariteit steunen, door elkaar: aangezien de IGO een bijstandsstelsel is, is het recht op die uitkering niet afhankelijk van bijdragen, maar van de situatie waarin de betrokkene zich bevindt.

Welke precieze maatregelen werden genomen in welke landen van de Europese Unie die volgens de minister hetzelfde beleid voeren? Gaat het ook om een verblijfsvoorwaarde van tien jaar, waarvan vijf jaar ononderbroken?

Het wetsontwerp is strijdig met de artikelen 4 en 5 van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. Volgens een consistente rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie moet bij de beoordeling van het recht op een uitkering een verblijf in een welbepaald land van de EU worden gelijkgesteld met een verblijf in een andere EU-lidstaat, wat in het wetsontwerp niet het geval is: enkel een verblijf in België van tien jaar, waarvan vijf jaar ononderbroken, geeft aanleiding tot de toekenning van de IGO, terwijl een verblijf in een andere EU-lidstaat niet met een verblijf in België wordt gelijkgesteld.

Is de raming van de besparingen en het aantal getroffen personen gebaseerd op veronderstellingen of op reële gegevens? Gaat het om een besparing van de federale overheid, die vervolgens grotendeels wordt doorgeschoven naar de OCMW's?

Le Conseil d'État formule deux objections de taille:

— le projet de loi est contraire au principe de l'égalité de traitement des citoyens de l'Union européenne;

— conformément à l'article 23 de la Constitution, la régression sociale n'est admissible que si elle va dans l'intérêt général, ce qui n'est pas démontré.

L'intervenant confirme l'hypothèse selon laquelle les femmes seront proportionnellement plus gravement touchées par le projet de loi parce que les carrières des femmes sont plus courtes et comportent plus souvent des périodes de travail à temps partiel.

Mme Catherine Fonck (cdH) considère que la motivation du projet de loi est tout à fait insuffisante. Lorsque le ministre déclare qu'il n'est pas juste qu'une personne qui n'a jamais contribué au système social belge reçoive une allocation plus élevée qu'une personne qui a effectivement payé des cotisations, il confond les systèmes de sécurité sociale, basés sur des cotisations, et les régimes d'assistance, fondés sur la solidarité: la GRAPA étant un régime d'assistance, le droit à cette allocation n'est pas lié aux allocations, mais à la situation dans laquelle l'intéressé se trouve.

Quelles mesures précises ont été prises dans les pays de l'Union européenne qui, selon le ministre, mènent la même politique? S'agit-il également d'une condition de résidence de 10 années dont 5 années ininterrompues?

Le projet de loi à l'examen est contraire aux articles 4 et 5 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. Selon une jurisprudence cohérente de la Cour de Justice de l'Union européenne, une résidence dans un pays donné de l'UE doit être assimilée à une résidence, dans un autre État membre de l'UE dans le cadre de l'évaluation du droit à une allocation, ce qui n'est pas le cas dans le projet de loi à l'examen: seule une résidence en Belgique de 10 années dont 5 années ininterrompues donne droit à l'octroi de la GRAPA, alors qu'une résidence dans un autre État membre de l'UE n'est pas assimilée à une résidence en Belgique.

L'estimation des économies et du nombre de personnes concernées est-elle basée sur des suppositions ou sur des données réelles? S'agit-il d'une économie réalisée au niveau fédéral qui sera ensuite en grande partie repercutée sur les CPAS?

De heer Jean-Marc Delizée (PS) benadrukt dat in de memorie van toelichting niet wordt aangegeven op welke manier de vermindering van sociale bescherming door het algemeen belang wordt gemotiveerd.

De meerderheid heeft op verschillende vlakken de toegang tot de sociale zekerheid ingeperkt, waardoor veel vroegere rechthebbenden moeten uitwijken naar de sociale bijstand. In het voorliggend wetsontwerp wordt ook de toegang tot de IGO, een bijstandsstelsel, strenger gemaakt, waardoor de getroffen personen enkel nog een beroep kunnen doen op het leefloon, dat zowel voor alleenstaanden als samenwonenden 17, 6 % lager ligt dan de IGO. Een dergelijke verlaging van de koopkracht van reeds kwetsbare personen zal hun situatie nog problematischer maken.

De kansarmoede zal toenemen door het wetsontwerp, zoals uit de impactanalyse blijkt. Terwijl de IGO zich in de afgelopen jaren steeds relatief dicht bij de armoededrempel heeft bevonden, is dat niet het geval voor het leefloon, dat meer dan 20 % onder die drempel ligt. Bovendien zijn de voorwaarden die de OCMW's verbinden aan de toekenning van een leefloon restrictiever dan de voorwaarden voor de toekenning van de federale IGO; de minister heeft dat overigens zelf impliciet toegegeven door in zijn antwoord op een vraag over de bijkomende verblijfsvoorwaarde¹ aan te geven dat "het aantal personen dat van een leefloon zal moeten leven ongetwijfeld minimaal zal zijn".

De verschuiving van de IGO naar het leefloon impliceert een afwenteling van lasten van de federale overheid naar de OCMW's. Vooralsnog heeft de federale overheid niet aangegeven dat ze daarvoor een compensatie zal betalen, wat van een gebrek aan federale loyaliteit getuigt.

De heer Vincent Van Quickenborne (Open Vld), voorzitter, acht het onaanvaardbaar dat bepaalde personen recht hebben op de IGO als ze maar één dag in België verblijven. Dat is vooral een open uitnodiging om aan sociale shopping te doen.

Het wetsontwerp discrimineert niet-Belgische EU-burgers niet: de nieuwe regels zullen voor iedereen op dezelfde manier gelden, ook voor Belgen die niet lang genoeg in België hebben gewoond.

¹ Mondelinge vraag nr. 13030 van de heer Frédéric Daerden, gesteld in de commissie Sociale Zaken op 28 september 2016; beknopt verslag p. 15: <http://www.dekamer.be/doc/CCRA/pdf/54/ac496.pdf>; integraal verslag p. 24: <http://www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/54/ic496.pdf>.

M. Jean-Marc Delizée (PS) insiste sur le fait qu'il n'est pas indiqué, dans l'exposé des motifs, de quelle façon la réduction de la protection sociale est motivée par l'intérêt général.

La majorité a limité l'accès à la sécurité sociale à différents niveaux, ce qui a pour effet que nombre d'anciens bénéficiaires doivent se rabattre sur l'assistance sociale. Dès lors que le projet de loi à l'examen prévoit également de durcir les conditions d'accès à la GRAPA, un régime d'assistance, les personnes concernées ne pourront plus prétendre qu'au revenu d'intégration, qui est inférieur de 17, 6 % à la GRAPA, tant pour les isolés que pour les cohabitants. Une telle réduction du pouvoir d'achat de personnes déjà vulnérables rendra leur situation encore plus problématique.

La pauvreté augmentera par suite du projet de loi, ainsi qu'il ressort de l'analyse d'impact. Alors que la GRAPA a toujours été relativement proche du seuil de pauvreté au cours des dernières années, le revenu d'intégration, quant à lui, est inférieur de plus de 20 % à ce seuil. En outre, les conditions auxquelles les CPAS subordonnent l'octroi d'un revenu d'intégration sont plus restrictives que les conditions liées à l'octroi de la GRAPA fédérale; le ministre l'a du reste implicitement reconnu en précisant, dans la réponse à une question portant sur la condition supplémentaire de résidence¹, qu'il estimait que "Le nombre de personnes qui devront bénéficier d'un revenu d'intégration sera sans doute minime".

Le glissement de la GRAPA vers le revenu d'intégration implique un report des charges de l'autorité fédérale sur les CPAS. L'autorité fédérale n'a toujours pas fait savoir qu'elle verserait une compensation à cet égard, ce qui témoigne d'un manque de loyauté fédérale.

M. Vincent Van Quickenborne (Open Vld), président, estime qu'il est inacceptable que certaines personnes puissent prétendre à la GRAPA lorsqu'elles résident en Belgique depuis un jour seulement. Il s'agit avant tout d'une invitation à faire du shopping social.

Le projet de loi ne discrimine pas les ressortissants européens non belges: les nouvelles règles s'appliqueront de manière identique à tous, même aux Belges qui n'ont pas résidé suffisamment longtemps en Belgique.

¹ Question orale n° 13030 de M. Frédéric Daerden, posée le 28 septembre 2016 en commission des Affaires sociales; compte rendu analytique, p. 15: <http://www.dekamer.be/doc/CCRA/pdf/54/ac496.pdf>; compte rendu intégral, p. 24: <http://www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/54/ic496.pdf>.

Als de regels voor toegang tot een sociaal stelsel strenger worden gemaakt, zullen sommige personen die hun recht verliezen het leefloon aanvragen, terwijl anderen dat niet zullen doen. Een goed voorbeeld is de beperking van de arbeidsinschakelingsuitkering in de tijd en volgens leeftijd: minder dan een derde van de voormalige gerechtigden heeft daarna een leefloon aangevraagd. De voorliggende maatregel genereert dus wel degelijk een besparing en gaat bovendien sociale misbruiken tegen; de band tussen arbeid en uitkeringen moet worden versterkt om de sociale houdbaarheid van ons systeem te verbeteren.

B. Antwoorden van de minister

De heer Daniel Bacquelaine, minister van Pensioenen, wenst er eerst nogmaals op te wijzen dat niemand zal “verliezen” bij de voorgestelde wijziging. De rechten van de huidige IGO-begunstigden met hoofdverblijfplaats in België worden niet ter discussie gesteld. Dit wetsontwerp is van toepassing op de personen die thans niet in België wonen en niet bekend zijn.

De minister herinnert er vervolgens aan dat een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen sociale zekerheid en sociale bijstand. De bijlage bij de verordening nr. 883/2004 sluit de IGO uit van het toepassingsveld ervan. De argumenten die mevrouw Fonck put uit de artikelen 4 en 5 van deze verordening zijn dus niet relevant.

De minister benadrukt voorts dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen actieve en passieve sociale ondersteuning. De IGO valt onder passieve ondersteuning, OCMW-steun daarentegen is een vorm van actieve ondersteuning, daar die gepaard gaat met begeleidingsmaatregelen. De minister vindt dat het systeem moet evolueren naar de geleidelijke verdwijning van passieve ondersteuning, ten gunste van actieve ondersteuning.

De minister weerlegt de opmerking van bepaalde leden als zou zijn beleid ongunstig zijn voor de vrouwen, want uit de statistieken van zowel het Federaal Planbureau als de Nationale Bank van België blijkt precies het tegendeel. De doorgevoerde hervormingen leiden er veeleer toe dat het armoederisico, dat vooral de vrouwen treft, kleiner wordt. De vrouwen worden dus veeleer begunstigd. Dit wetsontwerp heeft betrekking op personen die thans niet in België verblijven. Het is dan ook moeilijk vooruit te lopen op de impact ervan op deze of gene categorie. Als men de huidige migratiestromen nader bekijkt, zouden mannen op het eerste gezicht meer getroffen worden dan vrouwen.

Si les règles d'accès à un régime social sont renforcées, certaines personnes qui perdent leur droit demanderont à percevoir le revenu d'intégration, alors que d'autres ne feront pas cette demande. La limitation de l'allocation d'insertion professionnelle dans le temps et selon l'âge constitue un bon exemple: moins d'un tiers des anciens ayants droit ont demandé à percevoir ensuite un revenu d'intégration. La mesure à l'examen génère donc bel et bien une économie tout en luttant contre les abus sociaux; il y a lieu de renforcer le lien entre le travail et les allocations afin d'accroître la soutenabilité sociale de notre système.

B. Réponses du ministre

M. Daniel Bacquelaine, ministre des Pensions, tient tout d'abord à réaffirmer que personne ne sortira perdant de la modification proposée. Les bénéficiaires actuels de la GRAPA, qui ont une résidence principale en Belgique, ne voient pas leurs droits remis en cause. Le présent projet s'appliquera à des personnes qui, à l'heure actuelle, ne vivent pas en Belgique et sont inconnues.

Le ministre rappelle ensuite qu'une distinction claire doit être faite entre la sécurité sociale et l'assistance sociale. L'annexe au règlement n° 883/2004 exclut la GRAPA de son champ d'application. L'argumentation que tire Mme Fonck des articles 4 et 5 de ce même règlement n'est donc pas pertinente.

Le ministre insiste également sur la distinction à faire entre les aides sociales actives et passives. La GRAPA entre dans la catégorie des aides passives. Au contraire, les aides fournies par les CPAS revêtent un caractère actif dans la mesure où elles vont de paire avec des mesures d'accompagnement. Pour le ministre, le système doit évoluer vers la disparition progressive des aides passives au profit des aides actives.

Le ministre réfute les propos de certains membres qui qualifient sa politique de défavorable aux femmes. Les statistiques tant du Bureau fédéral du Plan que de la Banque Nationale de Belgique ont démontré le contraire. Les réformes entreprises tendent à diminuer le risque de pauvreté, phénomène qui touche davantage les femmes. Ces dernières sont donc plutôt favorisées. Quant au présent projet, il concerne des personnes qui ne se trouvent pas, à l'heure actuelle, en Belgique. Il est donc difficile de préjuger de son impact sur l'une ou l'autre catégorie de personnes. À priori, si l'on analyse les flux migratoires actuels, les hommes seraient davantage touchés que les femmes.

Volgens de minister is België thans een heel aantrekkelijke bestemming. Niet alleen is het bedrag van de IGO in ons land hoog (in vergelijking met dat in andere Europese landen), bovendien is België centraal gelegen en dus gemakkelijk toegankelijk, en worden er verschillende talen gesproken. Het zou dus niet verantwoord zijn om daar geen rekening mee te houden. Dat aantrekkelijkheidsaspect houdt een gevaar in voor het voortbestaan van ons stelsel van sociale zekerheid. Het wetsontwerp beoogt dat aspect aan te pakken.

Het argument dat de begunstigden van de IGO naar het OCMW zouden worden doorgestuurd, is volstrekt onjuist. Het wetsontwerp heeft geen betrekking op wie vandaag al de IGO geniet. Het beoogt alleen personen zonder enige band met België die geneigd zouden zijn in de toekomst naar ons land te komen omdat zij worden aangetrokken door het gemak waarmee de IGO kan worden verkregen.

De inachtneming van de verplichting van een ononderbroken daadwerkelijk verblijf in België zal worden gecontroleerd aan de hand van het Rijksregister.

Wat de budgettaire impact en de verwachte besparingen betreft, geeft de minister aan dat de FPD die heeft geraamd op 1,8 miljoen euro één jaar na de inwerkingtreding van deze tekst. Wanneer de maatregel gedurende vijf jaar zal zijn toegepast, zouden de besparingen tot 9,1 miljoen euro moeten oplopen. De FPD beschikt echter niet over de gegevens waarmee hij kan beoordelen hoeveel huidige IGO-begunstigden niet zouden voldoen aan de nieuwe verblijfsverplichting. Aangezien de betrokkenen meestal niet zijn opgenomen in de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, is geen enkel adresoverzicht beschikbaar. Alleen met een handmatige controle van het Rijksregister hadden nauwkeurige cijfers kunnen worden verkregen. Een dergelijke controle was echter niet haalbaar wegens de tijd die dat zou hebben gevergd. De FPD heeft zich dan ook gebaseerd op een ander criterium om haar begrotingsramingen te verrichten, te weten een minimumloopbaan van 10 jaar in België.

Het is onmogelijk in te schatten aan hoeveel mensen in de toekomst de toekenning van de IGO zal worden geweigerd: de minister herhaalt dat de betrokkenen momenteel niet in België verblijven en dus onbekend zijn. Om dezelfde reden valt vandaag moeilijk te bepalen welke impact een en ander zal hebben op het budget van de OCMW's. De minister preciseert dat dit budget zal worden geëvalueerd en verbindt er zich toe om dan, indien nodig, in compenserende maatregelen te voorzien.

Pour le ministre, la Belgique est actuellement très attractive. D'une part, le montant de la GRAPA y est élevé en comparaison avec d'autres pays européens. D'autre part, elle est accessible de par sa situation géographique centrale et son caractère polyglotte. Il serait irresponsable de ne pas en tenir compte. C'est cet effet d'attractivité qui constitue un danger pour la pérennité de notre système de sécurité sociale et c'est bien cela que le projet entend combattre.

Quant à l'argument selon lequel l'on renverrait des bénéficiaires de la GRAPA vers les CPAS, il est totalement faux. Le projet ne vise pas les personnes qui bénéficient déjà aujourd'hui de la GRAPA. Il cible uniquement celles qui, n'ayant aucun lien avec le pays, seraient tentées de venir en Belgique dans le futur, attirées par la facilité avec laquelle la GRAPA peut être obtenue.

Le respect de la condition de résidence effective et ininterrompue en Belgique sera contrôlée à l'aide des données du Registre national.

En ce qui concerne l'impact budgétaire et les économies espérées, le ministre explique que le SFP les a estimées à 1,8 millions d'euros après 1 an d'entrée en vigueur. Elles devraient atteindre 9,1 millions après 5 ans d'application. Le SFP ne dispose cependant pas des données lui permettant d'évaluer le nombre des bénéficiaires actuels de la GRAPA qui ne satisferaient pas à la nouvelle condition de résidence. Ces personnes n'étant la plupart du temps pas intégrées à la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale, aucun historique des adresses n'est disponible. Seule une vérification manuelle des informations du Registre national aurait permis d'obtenir des chiffres précis. Une telle vérification n'était cependant pas envisageable en raison du temps nécessaire à sa réalisation. Le SFP s'est donc basé sur un autre critère afin de réaliser les estimations budgétaires, à savoir une carrière minimale de 10 ans en Belgique.

Quant au nombre de personnes qui se verront à l'avenir refuser l'octroi de la GRAPA, il est impossible à estimer: le ministre répète que ces personnes ne sont, à l'heure actuelle, pas présentes sur le territoire et dès lors inconnues. Il est pour la même raison difficile de déterminer aujourd'hui l'impact sur le budget des CPAS. Le ministre précise que ce dernier fera l'objet d'une évaluation. Le ministre s'engage à proposer, à ce moment-là, si nécessaire, des mesures compensatoires.

De datum van inwerkingtreding werd vastgesteld op 1 september 2017. Ondanks de vertraging die bij de indiening van de teksten in het Parlement werd opgelopen, werd de administratie al in september 2016 van de voorgenomen wijziging in kennis gesteld. Eén jaar was nodig om de mensen die een aanvraag indienen, in te lichten.

Vervolgens antwoordt de minister op de kritiek die de leden op grond van het advies van de Raad van State hebben geuit.

Wat de overeenstemming met het Europees recht betreft, verduidelijkt de minister dat de maatregel geen enkel onderscheid maakt op grond van nationaliteit. Terwijl andere Europese landen (zoals Italië, Letland, Luxemburg, Polen, Portugal of Slovenië) alleen aan burgers met de eigen nationaliteit uitkeringen toekennen, voert België geen nationaliteitsvoorwaarde in, wel een verblijfsvoorwaarde; de ontworpen maatregel geldt dus ook voor personen met de Belgische nationaliteit. De minister voegt er nog aan toe dat de meeste Europese wetgevingen ter zake een dergelijke verblijfsvoorwaarde bevatten. Voorts geeft de minister aan dat de Raad van State maar op één punt voorbehoud heeft gemaakt bij het wetsontwerp: de Raad meent dat in voorkomend geval het Hof van Justitie van de Europese Unie de knoop zou moeten doorhakken.

Met betrekking tot de inachtneming van artikel 23 van de Grondwet preciseert de minister dat het wetsontwerp volgens hem geen afbreuk doet aan de sociale bescherming. Het bedrag, noch de berekeningsmethode van de IGO worden gewijzigd. Wie de IGO nu al krijgt, verliest dat recht niet, zelfs al kan de betrokkene niet bewijzen dat hij volgens de nieuwe criteria lang genoeg in België heeft verbleven. Het klopt dat sommige mensen in de toekomst geen IGO zullen kunnen krijgen en dat zij een leefloon zullen moeten aanvragen, waarvan het bedrag lager is. Dat verschil wordt evenwel uitgevlakt door de actieve ondersteuning van de OCMW's.

De minister meent dat de ontworpen maatregel bovendien wordt onderbouwd door heel forse argumenten van algemeen belang: met de maatregel wordt beoogd de evolutie van het IGO-budget, dat in tien jaar tijd meer dan verdubbeld is, onder controle te houden.

Tot slot merkt de minister op dat de Raad van State in al zijn adviezen voorbehoud maakt inzake de inachtneming van artikel 23 van de Grondwet zodra de sociale bescherming aan bod komt, los van de inhoud van het wetsontwerp. Dit is veeleer een retorische voorzichtigheid.

La date d'entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} septembre 2017. Malgré le retard pris dans le dépôt des textes au Parlement, l'administration a été informée du changement envisagé dès septembre 2016. Un décalage d'un an était nécessaire afin d'informer les personnes qui introduisent une demande.

Le ministre répond ensuite aux critiques que les membres émettent en se basant sur l'avis du Conseil d'État.

Concernant la conformité au droit européen, le ministre précise que la mesure ne fait aucune distinction sur la base de la nationalité. Alors que d'autres pays européens (comme l'Italie, la Lettonie, le Luxembourg, la Pologne, le Portugal, ou la Slovénie) réservent l'octroi d'allocations à leurs nationaux, l'on introduit ici une condition de résidence et non de nationalité. La mesure proposée s'applique donc également aux personnes qui ont la nationalité belge. Le ministre précise en outre qu'une telle condition de résidence se retrouve dans la majorité des législations européennes en la matière. De plus, le ministre note que le Conseil d'État n'a émis qu'une réserve sur le projet, estimant qu'il reviendrait, le cas échéant à la Cour du justice de l'Union européenne de trancher.

Sur la question du respect de l'article 23 de la Constitution, le ministre précise que selon lui, le projet n'entraîne pas un recul de la protection sociale. Ni le montant, ni la méthode de calcul de la GRAPA ne changent. Les personnes qui bénéficient déjà de la GRAPA ne perdent pas ce droit, et ce même si elles ne peuvent justifier d'une résidence suffisamment longue en Belgique au regard des nouveaux critères. Il est vrai que certaines personnes ne pourront obtenir la GRAPA à l'avenir et se tourneront vers le revenu d'intégration sociale, dont le montant est inférieur. Cette différence est cependant contrebalancée par le caractère actif de l'aide fournie par les CPAS.

Pour le ministre, la mesure proposée est en outre justifiée par des considérations très fortes d'intérêt général: elle vise à contrôler l'évolution du budget de la GRAPA qui a plus que doublé en dix ans.

Enfin, le ministre relève que le Conseil d'État émet une réserve à l'égard du respect de l'article 23 de la Constitution dans tous ses avis, dès qu'il est question de protection sociale, quel que soit le contenu du projet. Il s'agit davantage d'une précaution oratoire.

Het wetsontwerp is bij de sociale partners niet op het minste verzet gestoten. De vertegenwoordigers van de werkgevers hebben zich achter het wetsontwerp geschaard; de vertegenwoordigers van de werknemers hebben er akte van genomen. De meningsverschillen betreffen vooral het gebruik van de aldus vrijgemaakte financiële middelen. In dat verband verwijst de minister naar het beginsel van de algemeenheid van de begroting.

C. Replieken en aanvullende antwoorden

De heer Frédéric Daerden (PS) kan zich vinden in de interpretatie van de minister dat de huidige IGO-gerechtigden hun recht niet zullen verliezen als gevolg van de instelling van een nieuwe voorwaarde.

Mochten ze dat recht om een andere reden verliezen, dan zou de verblijfsvoorwaarde daarentegen een nieuwe toekenning van de IGO kunnen verhinderen (bijvoorbeeld voor iemand die om medische redenen een jaar in het buitenland verblijft).

De heer Daerden meent dat het wetsontwerp ook gevolgen kan hebben voor mensen die al op ons grondgebied verblijven. Hij geeft het voorbeeld van een persoon die op 1 september 2017 al 9 jaar in België woont en aan wie de IGO derhalve zou worden geweigerd.

Volgens de spreker is de verschuiving naar het budget van de OCMW's een vaststaand feit. Nieuwkomers aan wie de IGO wordt geweigerd, zullen zeker een leefloon aanvragen.

De heer Daerden stoort zich ten slotte aan de beweringen van de minister dat OCMW-steun in een bepaalde mate te verkiezen is boven de IGO omdat die steun activerend is.

De heer Daniel Bacquelaine, minister van Pensioenen, is ervan overtuigd dat erover moet worden nagedacht of de handhaving van passieve sociale ondersteuning in ons land wel relevant is. Het is beter om het systeem geleidelijk in de richting van actieve ondersteuning te sturen. Hij herinnert aan de 'actieve welvaartsstaat', waaraan een vorige regering een centrale plaats heeft gegeven in haar beleid.

De heer Frédéric Daerden (PS) vraagt of een persoon die sinds 2 jaar in België woont wanneer hij de pensioenleeftijd bereikt en vervolgens nog 8 jaar op het grondgebied verblijft, op dat ogenblik de IGO zal kunnen aanvragen.

De minister antwoordt bevestigend.

Le projet n'a rencontré aucune opposition des partenaires sociaux. Les représentants des employeurs se sont prononcés en faveur du projet. Les représentants des travailleurs en ont pris acte. Les divergences portaient principalement sur l'utilisation des ressources financières ainsi dégagées. Le ministre rappelle à cet égard le principe de globalité budgétaire.

C. Répliques et réponses complémentaires

M. Frédéric Daerden (PS) partage l'interprétation du ministre selon laquelle les bénéficiaires actuels de la GRAPA ne perdront pas leur droit suite à l'introduction d'une nouvelle condition.

Mais s'ils devaient perdre ce droit pour une autre raison, la condition de résidence pourrait par contre faire obstacle à un nouvel octroi de la GRAPA. Ce sera par exemple le cas pour quelqu'un qui séjournerait un an à l'étranger pour des raisons médicales.

M. Daerden estime que le projet pourrait toucher également des personnes qui sont déjà sur notre territoire. Il cite l'exemple d'une personne qui résiderait en Belgique depuis 9 ans au 1^{er} septembre 2017, et qui se verrait donc refuser la GRAPA.

Quant glissement vers le budget des CPAS, il est bien réel pour l'orateur. Les nouveaux arrivants qui se voient refuser la GRAPA se tourneront bel et bien vers le revenu d'intégration sociale.

Enfin, M. Daerden se dit heurté par les affirmations du ministre selon lesquelles une aide du CPAS serait dans une certaine mesure préférable à la GRAPA en raison de son caractère actif.

M. Daniel Bacquelaine, ministre des Pensions, se dit convaincu que l'on doit mener une réflexion sur la pertinence du maintien d'aides sociales passives dans notre pays. Il vaut mieux orienter progressivement le système vers des aides de type actif. Il rappelle le thème de l'état social actif mis au centre de sa politique par un précédent gouvernement.

M. Frédéric Daerden (PS) demande si quelqu'un qui réside en Belgique depuis 2 ans au moment où il atteint l'âge de la pension et reste ensuite encore 8 ans sur le territoire pourra à ce moment-là demander la GRAPA.

Le ministre répond par l'affirmative.

De heer Jean-Marc Delizée (PS) vindt de daling van het inkomen met 18 % die het overstappen van de IGO naar het leefloon met zich brengt, geenszins neutraal inzake armoedebestrijding.

De minister antwoordt dat er geen sprake is van een daling met 18 %, aangezien de mensen die vandaag al een IGO ontvangen, dit recht niet zullen verliezen.

De heer Egbert Lachaert (Open Vld) kan zich niet vinden in de argumenten van sommige commissieleden om sociale uitkeringen te kunnen toekennen vanaf de eerste dag aanwezigheid in België. Een dergelijke redenering brengt het fundament zelf van ons sociaal stelsel en het voortbestaan ervan in gevaar. Zonder het behoud van de vereiste van een band met het grondgebied zal het stelsel ineens instorten.

Met betrekking tot het Europees recht stipt de spreker aan dat de rechtspraak van de Hof van Justitie van de Europese Unie sinds het arrest-Dano (C-333/13 van 11 november 2014) aanvaardt dat de lidstaten voorwaarden stellen voor de toekenning van sociale uitkeringen, net om enige *shopping* te voorkomen.

Mevrouw Karin Temmerman (sp.a) vindt dat ze niet op al haar vragen een bevredigend antwoord heeft gekregen. Zij herinnert eraan dat de Raad van State in zijn advies over het voorontwerp het volgende heeft gesteld: “Die bijkomende voorwaarde is ten aanzien van de op basis van de huidige IGO-wetgeving rechthebbende EU-burgers evenwel niet neutraal, aangezien zij inzonderheid gevolgen heeft voor niet-Belgische EU-burgers” (DOC 54 2141/001, blz. 19). Zij vindt het antwoord van de minister weinig overtuigend.

De spreekster deelt de bezorgdheid van sommige commissieleden in verband met de bescherming van de grondslagen van ons stelsel van sociale bescherming. Zij betreurt evenwel dat dezelfde beginselen niet worden verdedigd als het gaat om bijvoorbeeld fiscale zaken. De beste waarborg voor de toekomst van onze sociale zekerheid is een gezonde begroting. Het huidige begrotingstekort brengt het stelsel in gevaar. De door de minister in dit wetsontwerp voorgestelde maatregel is in vergelijking daarmee onbetekenend: de besparingen zullen miniem zijn. De verschuiving naar de OCMW's en de negatieve invloed op de armoede zullen daarentegen zeer reëel zijn.

Mevrouw Catherine Fonck (cdH) blijft erbij dat artikel 4 van de verordening 883/2004 wel degelijk op de IGO van toepassing is. Artikel 3, 3., bepaalt immers dat de in artikel 70 bedoelde “bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties” tot het toepassingsgebied behoren; uit het advies van de Raad van

M. Jean-Marc Delizée (PS) estime que la diminution de revenus de 18 % qu'entraîne le passage de la GRAPA vers le revenu d'intégration est loin d'être neutre en terme de lutte contre la pauvreté.

Le ministre répond que l'on ne peut parler d'une diminution de 18 % puisque les personnes qui bénéficient aujourd'hui de la GRAPA ne perdront pas ce droit.

M. Egbert Lachaert (Open Vld) ne peut se rallier aux arguments développés par certains membres de la commission en faveur de l'octroi de prestations sociales à partir du premier jour de présence en Belgique. Un tel raisonnement met en péril le fondement même de notre système social et sa pérennité. Sans le maintien de l'exigence d'un lien avec le territoire, c'est le système qui s'effondre.

Concernant le droit européen, M. Lachaert considère que la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne admet, depuis l'arrêt Dano (C-333/13, du 11 novembre 2014) que les États membres posent des conditions à l'octroi de prestations sociales, précisément pour éviter une forme de *shopping*.

Mme Karin Temmerman (sp.a) estime ne pas avoir reçu de réponse satisfaisante à toutes ses questions. Elle rappelle que dans son avis sur l'avant-projet, le Conseil d'État a estimé que “cette condition supplémentaire n'est pas neutre à l'égard des citoyens de l'UE qui y ont droit sur la base de la législation GRAPA actuelle, dès lors qu'elle a en particulier des conséquences pour les citoyens de l'UE non belges.” (DOC 54 2141/001, p. 19). Elle juge la réponse du ministre peu convaincante.

L'oratrice partage le souci exprimé par certains des membres de la commission relatif à la protection des fondements de notre système de protection sociale. Elle regrette cependant que les mêmes principes ne soient pas défendus lorsqu'il s'agit, par exemple, de matières fiscales. La meilleure des garanties pour le futur de notre sécurité sociale réside dans un budget sain. Le déficit budgétaire actuel met le système en péril. La mesure que propose le ministre dans le présent projet est, en comparaison, dérisoire. Les économies réalisées seront minimes. Le glissement vers les CPAS et l'impact négatif sur la pauvreté seront par contre bien réels.

Mme Catherine Fonck (cdH) maintient que l'article 4 du règlement européen 883/2004, précité, s'applique bel et bien à la GRAPA. L'article 3, point 3, précise en effet que les prestations spéciales en espèces à caractère non contributif, visées à l'article 70, entrent dans son champ d'application. Il ressort de l'avis du

State blijkt dat die uitkeringen uitgesloten zijn van het toepassingsgebied van artikel 7 en van hoofdstuk III van de verordening. Voor artikel 4 is daarentegen in geen enkele uitzondering voorzien, zodat dit artikel voor de IGO geldt.

Mevrouw Fonck is het niet eens met de van de Dano-rechtspraak voorgestelde interpretatie. Volgens de spreker is dat arrest uitgesproken inzake verblijfsrecht en is het dus *in casu* niet relevant.

De spreker meent dat de afschrikking die de minister beoogt, er niet zal komen: de betrokkenen kunnen immers altijd een leefloon aanvragen. België blijft in dat opzicht aantrekkelijk. De spreker vreest voor een “carrouseleffect”.

De minister antwoordt dat de toekenningvoorwaarden voor het leefloon strenger zijn dan die voor de IGO. Die uitkering heeft niet dezelfde aantrekkingskracht.

Mevrouw Catherine Fonck (cdH) vraagt details over de verblijfsvoorwaarden die zijn opgenomen in de wetgeving van de andere lidstaten van de Europese Unie: hoeveel verblijfsjaren worden daar vereist, en wat zijn daar de nadere regels?

De heer Wouter De Vriendt (Ecolo-Groen) blijft verbaasd over een maatregel die als effect zal hebben dat sommigen het zullen moeten stellen met een uitkering die onder de armoedegrens ligt. De regering heeft eerder aangegeven dat ze alle uitkeringen tot boven de armoedegrens wou optrekken; die doelstelling wordt hier kennelijk opgegeven.

De spreker weerlegt vervolgens het argument dat de IGO vandaag te gemakkelijk kan worden verkregen. Het is onjuist te beweren dat die tegemoetkoming kan worden verkregen vanaf de eerste dag aanwezigheid op het grondgebied: de toekenning ervan hangt immers af van de naleving van bepaalde voorwaarden inzake verblijf en loopbaan, of van de verkrijging van de vluchtelingenstatus. Het activeringsargument heeft bovendien geen zin voor personen die erkend zijn als vluchteling en 66 jaar of ouder zijn, en dus niet langer bij machte zijn actief bij te dragen aan het stelsel.

De minister deelt die analyse niet. Momenteel kunnen bepaalde personen aanspraak maken op de IGO zonder dat ze ooit in België hebben verbleven, bijvoorbeeld personen met de status van langdurig resident in een andere lidstaat.

Conseil d'État que ces prestations sont exclues du champ d'application des articles 7 et du chapitre III du règlement. Aucune exception n'est par contre prévue pour l'article 4 de sorte que cet article s'applique à la GRAPA.

Mme Fonck ne partage pas l'interprétation proposée de la jurisprudence Dano. Selon l'oratrice, cet arrêt a été rendu en matière de droit de séjour et n'est donc pas pertinent en l'espèce.

Mme Fonck estime que le but de dissuasion que le ministre poursuit ne sera pas atteint. En effet, les personnes concernées ont toujours la possibilité de demander le bénéfice du revenu d'intégration sociale. La Belgique reste attractive à cet égard. L'oratrice craint un “effet carrousel”.

Le ministre répond que les conditions d'octroi sont plus strictes pour le revenu d'intégration sociale que pour la GRAPA. Cette prestation n'a pas le même degré d'attractivité.

Mme Catherine Fonck (cdH) demande des détails sur les conditions de résidence prévues dans la législation des autres États membres de l'Union européenne: quel est le nombre d'années de résidence exigé par ces normes? Quelles sont les modalités prévues?

M. Wouter De Vriendt (Ecolo-Groen) répète son étonnement face à une mesure qui aura pour effet de pousser certaines personnes vers une prestation dont le montant est inférieur au seuil de pauvreté. Le gouvernement avait affirmé sa volonté de relever toutes les allocations au niveau du seuil de pauvreté. Cet objectif est ici clairement abandonné.

M. De Vriendt réfute ensuite l'argument selon lequel la GRAPA serait aujourd'hui trop facile à obtenir. Il est inexact d'affirmer que cette allocation peut être obtenue dès le premier jour de présence sur le territoire. Son octroi suppose le respect d'une condition de résidence, de carrière, ou l'obtention du statut de réfugié. L'argument de l'activation n'a en outre pas de sens pour des personnes reconnues réfugiées et âgées de 66 ans et plus, qui ne sont plus en mesure de contribuer de façon active au système.

Le ministre ne partage pas cette analyse. À l'heure actuelle, certaines personnes peuvent prétendre à la GRAPA sans jamais avoir résidé en Belgique auparavant. C'est le cas, par exemple, de personnes ayant un statut de résident de longue durée dans un autre État membre.

III. — STEMMINGEN

Artikel 1

Artikel 1 wordt eenparig aangenomen.

Art. 2

Artikel 2 wordt aangenomen met 10 tegen 2 stemmen.

Art. 3

Artikel 3 wordt aangenomen met 9 tegen 3 stemmen.

Art. 4

Artikel 4 wordt aangenomen met 9 tegen 3 stemmen.

Art. 5

Artikel 5 wordt aangenomen met 10 tegen 2 stemmen.

*
* *

Op verzoek van de heer *Frédéric Daerden (PS)* zal de commissie, overeenkomstig artikel 83.1 van het Reglement van de Kamer, overgaan tot een tweede lezing van het wetsontwerp.

In de aangenomen artikelen werden wetgevings-technische en taalkundige verbeteringen aangebracht.

De rapporteur,

Stéphanie
THORON

De voorzitter,

Vincent
VAN QUICKENBORNE

III. — VOTES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté à l'unanimité.

Art. 2

L' article 2 est adopté par 10 voix contre 2 .

Art. 3

L' article 3 est adopté par 9 voix contre 3.

Art. 4

L' article 4 est adopté par 9 voix contre 3.

Art. 5

L' article 5 est adopté par 10 voix contre 2.

*
* *

À la demande de *M. Frédéric Daerden (PS)*, la commission procèdera à une deuxième lecture du projet de loi conformément à l'article 83.1 du Règlement de la Chambre.

Des corrections d'ordre légistique et linguistique ont été apportées aux articles adoptés.

Le rapporteur,

Stéphanie
THORON

Le président,

Vincent
VAN QUICKENBORNE