KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 7 juli 1986 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr. "tot wijziging van de wet van 1 april 1969 tot inrichting van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden", heeft op 9 juli 1986 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 7 juillet 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "modifiant la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées", a donné le 9 juillet 1986 l'avis suivant :

1. Het ontwerp brengt wijzigingen aan in de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om het gewaarborgd inkomen voor bejaarden te kunnen genieten (artikel 1 van het ontwerp) en beoogt bovendien een verruiming van de verordenende bevoegdheid van de Koning inzake de toekenning van vervallen maar nog niet uitgekeerde achterstallige bedragen in geval van overlijden van de gerechtigde (artikel 2 van het ontwerp).

2. Als rechtsgrond van het ontwerp voert de Regering artikel 1, 2°, b en d, van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning aan, bepaling die als volgt luidt :

> "Artikel 1. Met het oog op het economisch en financieel herstel, de vermindering van de openbare lasten, de gezondmaking van de openbare financiën, de bevordering van de tewerkstelling, alsmede het financieel evenwicht, de beheersing van de uitgaven en de beveiliging van de stelsels van de sociale zekerheid, kan de Koning bij in Ministerraad overlegde besluiten alle nuttige maatregelen nemen ten einde :
>
> ...
>
> 2° de openbare uitgaven te beheersen, te beperken of te verminderen, en de niet-fiscale ontvangsten van de Schatkist te stijven, meer bepaald :
>
> ...
>
> b) door het bedrag, de voorwaarden en de toekenningsmodaliteiten van de subsidies, vergoedingen, uitkeringen en andere uitgaven vast te stellen die, geheel of ten dele, rechtstreeks of onrechtstreeks, ten laste van de Staat zijn;
>
> ...
>
> d) door de wettelijke bepalingen te wijzigen die uitgaven ten laste van de Staat tot gevolg hebben;
>
> ...".

.../...

2.1. Of artikel 1 van het ontwerp het besparend effect heeft dat nodig is opdat die bepaling in de hiervoren vermelde wetsbepaling een rechtsgrond zou kunnen vinden, blijkt niet direct uit de tekst.

De nieuwe tekst is restrictiever dan de bestaande in deze zin, dat de voorwaarde van verblijf in België gedurende de vijf jaar die aan de toekenning van het gewaarborgd inkomen voorafgaan, voortaan niet alleen voor vreemdelingen, maar ook voor de Belgen zal gelden. Daartegenover staat echter : 1° dat de onderdanen van de Lid-Staten van de Europese Economische Gemeenschap met de Belgen worden gelijkgesteld; 2° dat personen van vreemde nationaliteit ook op het gewaarborgd inkomen aanspraak zullen kunnen maken wanneer hun een rust- of overlevingspensioen van zelfstandige is toegekend, waar zulks vooralsnog enkel het geval is wanneer hun een rust- of overlevingspensioen van werknemer is toegekend; 3° dat de voorwaarde van verblijf in België gedurende de vijf jaar die aan de toekenning van het gewaarborgd inkomen voorafgaan, wordt aangevuld met de alternatieve voorwaarde van een werkelijk verblijf van tien jaar in België in de loop van het gehele leven van de betrokkene.

2.2. Volgens de aan de Raad van State door de gemachtigde van de Regering verstrekte inlichtingen, werd ingevolge de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen de voorwaarde van een verblijf van vijf jaar in België, hoewel zij bij de wet uitdrukkelijk is opgelegd voor personen die geen Belg zijn, in feite niet meer toegepast ten aanzien van onderdanen van de Lid-Staten van de Europese Economische Gemeenschap, omdat die voorwaarde strijdig wordt geacht met het door artikel 7 van het E.E.G.-Verdrag opgelegde verbod van discriminatie op grond van de nationaliteit.

.../...

De nieuwe regeling zal een besparing toelaten doordat de voorwaarde van een verblijf van vijf jaar in België voortaan zal gelden voor alle gerechtigden zonder onderscheid van nationaliteit. De door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen gewraakte discriminatie zal daardoor zijn weggenomen en de voorwaarde zal derhalve ten aanzien van onderdanen van de Lid-Staten van de Europese Economische Gemeenschap opnieuw kunnen worden toegepast, wat zal resulteren in een beperking van het aantal gevallen waarin het gewaarborgd inkomen dient te worden uitgekeerd.

Die redenering kan worden aanvaard, op voorwaarde dat zij met de feiten overeenstemt, voorwaarde waaromtrent de Raad van State bij ontstentenis van concrete gegevens niet heeft kunnen nagaan of ze al dan niet vervuld is.

2.3. In de mate dat het ontwerp het recht op het gewaarborgd inkomen voor bejaarden uitbreidt tot de in fine van het eerste lid van paragraaf 2 van artikel 1 bedoelde personen van vreemde nationaliteit aan wie een rust- of overlevingspensioen van zelfstandige werd toegekend, kan daarentegen in de wet van 27 maart 1986 geen rechtsgrond worden gevonden.

Het betreft hier immers een door loutere billijkheidsoverwegingen verantwoorde (1) verruiming van de toekenningsvoorwaarden van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, m.a.w. een maatregel die niet een vermindering maar wel een vermeerdering van de staatsuitgaven zou meebrengen.

.../...

---

(1) Verslag aan de Koning, blz. 3.

3. De met artikel 2 van het ontwerp beoogde wijziging moet blijkbaar zo worden verstaan dat, inzake de bij het overlijden van de gerechtigde vervallen maar nog niet uitbetaalde bedragen, de Koning voortaan niet alleen bevoegd zal zijn om de personen aan te wijzen aan wie die bedragen zullen worden uitgekeerd, maar Hij ook gevallen zal kunnen bepalen waarin die bedragen niet meer zullen worden uitbetaald.

Het spreekt vanzelf dat de Koning van die verruimde bevoegdheid alleen gebruik zal kunnen maken met inachtneming van het redelijkheidsbeginsel en Hij daarbij o.m. zorgvuldig de aanspraken zal moeten afwegen die de onderhoudsplichtigen van de gerechtigde of andere personen die hem onderdak of bijstand hebben verleend, zouden kunnen doen gelden. Men denke bv. aan de kosten die dergelijke personen zouden hebben gemaakt of de bedragen die zij zouden hebben voorgeschoten, rekening houdend met het feit dat de betrokkene recht had op het gewaarborgd inkomen voor bejaarden.

Een waarborg voor de rechtmatigheid van de besluiten die ter uitvoering van de hier besproken bepaling zullen worden genomen, zou er kunnen in bestaan - naar het voorbeeld van de blijkens een ander ontwerp van genummerd koninklijk besluit voorgenomen wijziging van de analoge bepaling vervat in artikel 31, 6°, van het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen - in de tekst de bevoegdheid van de Koning uitdrukkelijk te beperken tot het bedrag dat betrekking heeft op de maand waarin de gerechtigde is overleden.

De rechter zal uiteraard de uitvoeringsbesluiten die op grond van de hier besproken bepaling zullen worden getroffen, aan het redelijkheidsbeginsel kunnen toetsen en eventueel de onrechtmatigheid ervan kunnen vaststellen.

.../...

4. Bij het ontwerp zijn ook nog de volgende vormopmerkingen te maken :

- in de eerste aanhefverwijzing schrijve men : "artikel 1, 2°, b en d", in plaats van : "artikelen 1, 2°, b en d";

- in het derde lid van het nieuw artikel 1, § 2, van de wet van 1 april 1969 schrijve men "of in de loop van zijn leven gedurende tien jaar werkelijk in België verbleven hebben" in plaats van "of gedurende tien jaar over het gehele leven werkelijk in België verbleven hebben".

---

1. Le projet modifie les conditions auxquelles est subordonné le bénéfice du revenu garanti aux personnes âgées (article ler du projet); il vise en outre à étendre le pouvoir réglementaire du Roi en matière d'octroi d'arrérages échus mais non encore versés en cas de décès du bénéficiaire (article 2 du projet).

2. Comme fondement légal du projet, le Gouvernement invoque l'article ler, 2°, b et d, de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, qui dispose :

> "Article ler. Afin d'assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques, la promotion de l'emploi, ainsi que l'équilibre financier, la maîtrise des dépenses et la sauvegarde des régimes de sécurité sociale, le Roi peut, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, prendre toutes les mesures utiles en vue :
>
> ...
>
> 2° de maîtriser, de limiter ou de réduire les dépenses publiques, et d'alimenter les recettes non fiscales du Trésor, plus précisément :
>
> ...
>
> b) en fixant le montant, les conditions et les modalités d'octroi des subventions, indemnités, allocations et dépenses d'autre nature qui sont, en tout ou en partie, directement ou indirectement à charge de l'Etat;
>
> ...
>
> d) en modifiant les dispositions légales entraînant des dépenses à charge de l'Etat;
>
> ...".

2.1. Il ne ressort pas directement du texte de l'article ler du projet que cet article produirait l'effet d'économie nécessaire pour qu'il puisse trouver un fondement légal dans la disposition de loi reproduite ci-avant.

Le nouveau texte est plus restrictif que le texte existant, en ce sens que la condition d'avoir résidé en Belgique pendant les cinq années précédant l'octroi du revenu garanti, s'appliquera désormais non seulement aux étrangers, mais également aux Belges. En revanche : 1° les ressortissants des Etats membres de la Communauté économique européenne sont assimilés aux Belges; 2° les personnes de nationalité étrangère auxquelles une pension de retraite ou de survie de travailleur indépendant a été accordée pourront également prétendre au revenu garanti, alors que cet avantage est réservé jusqu'à présent à celles de ces personnes qui se sont vu accorder une pension de retraite ou de survie de travailleur salarié; 3° la condition d'avoir résidé en Belgique pendant les cinq années précédant l'octroi du revenu garanti est complétée par une condition alternative, selon laquelle l'intéressé doit avoir résidé effectivement en Belgique pendant dix ans au cours de l'ensemble de sa vie.

2.2. Selon les renseignements fournis au Conseil d'Etat par le délégué du Gouvernement, la condition selon laquelle l'intéressé doit avoir résidé en Belgique pendant cinq ans n'a, en fait, plus été appliquée à l'égard des ressortissants des Etats membres de la Communauté économique européenne - bien que la loi l'ait imposée expressément aux personnes qui ne sont pas belges -, pour le motif que la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes considère cette condition comme contraire à l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité, prévue par l'article 7 du traité CEE.

.../...

La nouvelle réglementation permettra de réaliser une économie du fait que la condition des cinq années de résidence en Belgique s'appliquera dorénavant à tous les bénéficiaires sans distinction de nationalité. Ainsi la discrimination dénoncée par la Cour de justice des Communautés européennes sera levée et la condition visée pourra dès lors être appliquée à nouveau à l'égard des ressortissants des Etats membres de la Communauté économique européenne, ce qui limitera le nombre de cas où le revenu garanti devra être servi.

Ce raisonnement peut être admis pourvu qu'il corresponde aux faits, condition que,faute d'éléments concrets, le Conseil d'Etat n'a évidemment pu vérifier.

2.3. Par contre, dans la mesure où le bénéfice du droit au revenu garanti aux personnes âgées est étendu aux personnes de nationalité étrangère qui se sont vues accorder une pension de retraite ou de survie de travailleur indépendant - personnes visées à la fin de l'alinéa ler du paragraphe 2 de l'article ler -, l'arrêté en projet ne peut trouver un fondement légal dans la loi du 27 mars 1986.

En effet, cette extension des conditions d'octroi du revenu garanti aux personnes âgées est justifiée uniquement par des considérations d'équité (1) : il s'agit, en d'autres termes, d'une mesure qui n'entraînerait pas une réduction, mais une augmentation des dépenses de l'Etat.

.../...

---

(1) Rapport au Roi, p. 3.

3. La modification visée par l'article 2 du projet doit apparemment être comprise en ce sens que, en ce qui concerne les sommes échues mais non encore payées lors du décès du bénéficiaire, le Roi pourra dorénavant, non seulement désigner les personnes auxquelles ces sommes seront payées, mais également déterminer les cas où ces sommes ne seront plus payées.

Il va sans dire que le Roi ne pourra exercer le pouvoir ainsi élargi qu'en respectant le principe du raisonnable et que, à cet égard, Il devra évaluer avec soin les titres respectifs que pourraient faire valoir les débiteurs d'aliments du bénéficiaire ou d'autres personnes qui l'ont hébergé ou qui lui ont prêté assistance. On songe par exemple aux frais que ces personnes auraient exposés ou aux sommes qu'elles auraient avancées compte tenu du fait que l'intéressé avait droit au revenu garanti aux personnes âgées.

Une garantie de régularité des arrêtés à prendre en exécution de la disposition examinée pourrait consister en ce que - à l'exemple de la modification apportée par un autre projet d'arrêté royal numéroté à la disposition analogue de l'article 31, 6°, de l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants - le texte limiterait expressément le pouvoir du Roi au montant afférent au mois au cours duquel le bénéficiaire est décédé.

Le juge pourra évidemment vérifier si les arrêtés d'exécution qui auront été pris sur la base de la disposition sous revue sont conformes au principe du raisonnable, et il pourra éventuellement en constater l'irrégularité.

.../...

4. Le projet appelle en outre les observations de forme suivantes :

- à l'alinéa 1er du préambule, il convient d'écrire "l'article 1er, 2°, b et d" au lieu de "les articles 1er, 2°, b et d";

- à l'alinéa 3 du nouvel article 1er, § 2, de la loi du 1er avril 1969, il conviendrait d'écrire "ou pendant dix ans au cours de sa vie" au lieu de "ou pendant dix ans sur l'ensemble de la vie".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, voorzitter,
Messieurs : président,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
W. DEROOVER, conseillers d'Etat,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. NIMMEGEERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. VAN DAMME, adjunct-auditeur.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. NIMMEGEERS.

Le rapport a été présenté par M. M. VAN DAMME, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.