



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.050/1
van 19 april 2013

avis 53.050/1
du 19 avril 2013

over

sur

een voorontwerp van wet
'betreffende de wijziging van
de wet van 22 maart 2001 tot
instelling van een
inkomensgarantie voor
ouderen'

un avant-projet de loi
'concernant la modification de
la loi du 22 mars 2001
instituant une garantie de
revenus aux personnes âgées'

Op 15 maart 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'betreffende de wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 april 2013. De kamer was samengesteld uit Bruno SEUTIN, staatsraad, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anja SOMERS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bruno SEUTIN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 april 2013.

*

Le 15 mars 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Pensions, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'concernant la modification de la loi du 22 mars 2001 instituant une garantie de revenus aux personnes âgées'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 2 avril 2013. La chambre était composée de Bruno SEUTIN, conseiller d'État, président, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Anja SOMERS, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bruno SEUTIN, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 avril 2013.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹ alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Op grond van de wet van 22 maart 2001 ‘tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen’ kunnen de daarin vermelde categorieën van personen die ten minste vijfenzeftig jaar oud zijn en hun hoofdverblijfplaats in België hebben, aanspraak maken op een inkomensgarantie. De betrokkene moet hiertoe een aanvraag indienen, met dien verstande dat in bepaalde gevallen de inkomensgarantie ambtshalve wordt toegekend en herzien. De inkomensgarantie wordt enkel toegekend na onderzoek van de bestaansmiddelen en de pensioenen waarover de aanvrager beschikt. De wet bevat nadere regels met betrekking tot de wijze waarop bepaalde bestaansmiddelen in aanmerking worden genomen en het onderzoek ernaar wordt gevoerd. De inkomensgarantie wordt uitbetaald door de Rijksdienst voor pensioenen (RVP).

Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in de voornoemde regeling inzake de inkomensgarantie.

De ontworpen wijzigingen treden in werking op 1 januari 2014, met uitzondering van de wijziging bij artikel 4 van het ontwerp die in werking treedt op een door de Koning te bepalen datum. Er wordt in een overgangsregeling voorzien voor de personen van wie het recht op een inkomensgarantie is ingegaan vóór 1 januari 2014.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

3. De artikelen 5 en 6 van het ontwerp hernemen bestaande bepalingen die met het ontwerp niet worden gewijzigd.

Dit louter hernemen heeft nadelen. Zo kan bij de lezer de verkeerde indruk worden gewekt dat de nieuwe bepalingen een grondige herziening inhouden van de bestaande in die artikelen opgenomen regeling, waardoor het noodzakelijk is deze volledig te vervangen. Daarenboven moet ermee rekening worden gehouden dat, ook wat betreft de ongewijzigd overgenomen bepalingen, het ontwerp dient te worden beschouwd als een nieuwe wilsuiting van

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

de wetgever, wat betekent dat ook die bepalingen in hun geheel kunnen worden aangevochten voor het Grondwettelijk Hof.²

Artikel 2

4. Artikel 2 van het ontwerp beoogt in de wet van 22 maart 2001 een definitie in te voegen van “gezinslid”. Dat begrip komt in die wet enkel voor in artikel 4, 2°, waarbij de personen die onder de toepassing vallen van verordening (EEG) nr. 1408/71 van 14 juni 1971³ als gerechtigden op een inkomensgarantie worden aangemerkt. Die verordening, alsook de verordening (EG) nr. 883/2004 van 29 april 2004, bevatten evenwel zelf reeds een definitie van “gezinslid”. Gevraagd naar de noodzaak om thans nog een dergelijke definitie in te voegen in de wet, heeft de gemachtigde volgende toelichting verstrekt:

“Dit begrip is gedefinieerd in de verordeningen maar niet in de wet van 22 maart 2001 en ook niet in de Euromediterrane akkoorden, geratificeerd tussen de lidstaten van de Europese Unie en respectievelijk Marokko, Algerije en Tunesië. Die akkoorden voorzien voor de onderdanen van deze landen en hun gezinsleden die met hen samenwonen, dezelfde voorwaarden tot toegang tot de IGO als voor de Belgen. De definitie van gezinslid werd opgenomen in het ontwerp, om het begrip op uniforme wijze te definiëren voor wie niet valt onder het toepassingsgebied van de Europese verordeningen.”

Gelet op deze toelichting, zal de toepassing van de ontworpen definitie uitdrukkelijk moeten worden beperkt tot de werkingssfeer van de voornoemde Euromediterrane overeenkomsten, met dien verstande dat door het opnemen van die definitie in de wet uiteraard op generlei wijze afbreuk kan worden gedaan aan de rechten waarop de betrokken personen zich krachtens die overeenkomsten kunnen beroepen.

Artikel 4

5. Artikel 4 van het ontwerp beoogt artikel 4, eerste lid, 7°, van de wet van 22 maart 2001 te “wijzigen”. Laatstgenoemde bepaling zou in die wet worden ingevoegd bij artikel 110 van de wet van 6 mei 2009 ‘houdende diverse bepalingen’. Overeenkomstig artikel 111 van die wet treedt artikel 110 in werking op een door de Koning te bepalen datum. Die datum is nog niet bepaald. Bovendien worden de voornoemde artikelen 110 en 111 opgeheven bij artikel 9 van het voorliggende ontwerp. De inleidende zin van artikel 4 van het ontwerp dient dan ook te worden geredigeerd als volgt:

“In artikel 4, eerste lid, van dezelfde wet wordt een bepaling onder 7° ingevoegd, luidende:”.

² GwH 30 juni 2004, nr. 116/2004, B.7.

³ Verordening (EEG) nr. 1408/71 van 14 juni 1971 van de Raad van de Europese Gemeenschappen ‘betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen’. Met artikel 3 van het ontwerp wordt aan die verwijzing de verwijzing naar verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ‘betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels’ toegevoegd.

Artikel 5

6. In de inleidende zin van artikel 5 van het ontwerp dient in de Nederlandse tekst te worden geschreven “van dezelfde wet”. Voorts dient in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 6 van de wet van 22 maart 2001, in § 3, 1°, te worden geschreven “in rechte neergaande en/of opgaande lijn” (niet: in rechte lijn), en in § 6 “basis 1996 = 100” (niet: basis 1966 = 100).

Artikelen 6 en 7

7. Overeenkomstig het ontworpen artikel 7, § 1, van de wet van 22 maart 2001 (artikel 6 van het ontwerp) komen voor de berekening van de inkomensgarantie alle bestaansmiddelen en pensioenen in aanmerking waarover de aanvrager en/of de echtgenoot of de wettelijk samenwonende waarmee hij dezelfde hoofdverblijfplaats deelt, beschikken. Overeenkomstig de huidige regeling betreft het de bestaansmiddelen en pensioenen van de aanvrager en/of de personen waarmee hij dezelfde hoofdverblijfplaats deelt, waarbij derhalve geen onderscheid wordt gemaakt tussen gehuwden en wettelijk dan wel feitelijk samenwonenden. Voor de personen die feitelijk samenwonen wordt voortaan enkel rekening gehouden met de bestaansmiddelen en de pensioenen waarover de aanvrager persoonlijk beschikt.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat de juridische toestand van een samenwonende die is gehuwd, van een samenwonende die een verklaring van wettelijk samenwoning heeft afgelegd en van een samenwonende die noch gehuwd, noch wettelijk samenwonend is, verschilt, zowel wat zijn plichten tegenover de persoon met wie hij samenwoont als wat zijn vermogensrechtelijke toestand betreft.⁴ Die verschillen kunnen een verschil in behandeling tussen die drie categorieën van samenwonenden verantwoorden maar die verschillende behandeling moet op een afdoende wijze in verband kunnen worden gebracht met de aard van de genomen maatregel of zijn doel. De vraag rijst dan of de aard van de samenwoning een pertinent criterium is in het licht van het doel van de maatregel dat het gemaakte onderscheid kan verantwoorden. In dat verband moet er in elk geval worden op gewezen dat in de huidige regeling geen onderscheid wordt gemaakt tussen de voornoemde categorieën van samenwonenden.

Hierover ondervraagd door de auditeur-verslaggever, heeft de gemachtigde het verschil in behandeling verantwoord door erop te wijzen dat wettelijk samenwonenden tijdens de duur van de wettelijke samenwoning bepaalde rechten en plichten hebben tegenover elkaar die feitelijk samenwonenden niet hebben. Voorts wordt gewezen op het fiscaal stelsel waarbij wettelijk samenwonenden op dezelfde wijze worden behandeld als gehuwden terwijl dat niet het geval is voor feitelijk samenwonenden.

Die verantwoording is niet overtuigend in het licht van het doel van de maatregel. Tenzij een meer deugdelijke verantwoording voorhanden zou zijn, welke dan best wordt weergegeven in de memorie van toelichting, lijkt het er dan ook op dat van het verschil in behandeling tussen gehuwden en wettelijk samenwonenden enerzijds, en feitelijk samenwonenden anderzijds, dient te worden afgezien.

⁴ Zie bv. GwH 6 april 2011, nr. 53/2011, B.6.

Artikel 10

8. Teneinde te voorkomen dat artikel 4 van het ontwerp zonder uitwerking zou blijven wanneer de Koning zou nalaten om een concrete datum van inwerkingtreding te bepalen, verdient het aanbeveling om in artikel 10 van het ontwerp bovendien een datum te bepalen waarop artikel 4 in elk geval uiterlijk in werking treedt.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹, et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. En vertu de la loi du 22 mars 2001 'instituant la garantie de revenus aux personnes âgées', les catégories de personnes qui y sont mentionnées, âgées d'au moins soixante-cinq ans, et qui ont leur résidence principale en Belgique peuvent bénéficier d'une garantie de revenus. À cette fin, l'intéressé doit introduire une demande, étant entendu que dans certains cas, la garantie de revenus est accordée et revue d'office. La garantie de revenus n'est accordée qu'après une enquête sur les ressources et les pensions dont dispose le demandeur. La loi règle plus précisément la manière dont certaines ressources sont prises en compte et dont se déroule l'enquête à cet effet. La garantie de revenus est payée par l'Office national des pensions (ONP).

Le projet soumis pour avis a pour objet d'apporter diverses modifications au dispositif précité en matière de garantie de revenus.

Les modifications en projet entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2014, à l'exception de la modification par l'article 4 du projet, qui entrera en vigueur à une date à déterminer par le Roi. Une mesure transitoire est prévue pour les personnes pour lesquelles le droit à la garantie de revenus a pris cours avant le 1^{er} janvier 2014.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. Les articles 5 et 6 du projet reproduisent des dispositions existantes que le projet ne modifie pas.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Cette reproduction pure et simple présente des inconvénients. Ainsi, le lecteur peut être porté à croire, à tort, que les nouvelles dispositions impliquent une révision radicale du régime inscrit dans ces articles, qui requiert de le remplacer dans son ensemble. Il faut en outre garder à l'esprit que le projet doit être considéré, y compris en ce qui concerne les dispositions reproduites telles quelles, comme une nouvelle manifestation de la volonté du législateur, ce qui signifie que ces dispositions peuvent, elles aussi, être contestées dans leur ensemble devant la Cour constitutionnelle ².

Article 2

4. L'article 2 du projet vise à insérer une définition de « membre du ménage » dans la loi du 22 mars 2001. Cette notion n'apparaît qu'à l'article 4, 2°, de cette loi, en vertu duquel les personnes qui tombent sous l'application du règlement (CEE) n° 1408/71 du 14 juin 1971³ sont considérées comme bénéficiaires d'une garantie de revenus. Toutefois, ce règlement, ainsi que le règlement (CE) n° 883/2004 du 29 avril 2004, comprennent déjà eux-mêmes une définition de « membre de la famille ». Interrogé sur la nécessité d'encore insérer actuellement une telle définition dans la loi, le délégué a fourni l'explication suivante :

« Dit begrip is gedefinieerd in de verordeningen maar niet in de wet van 22 maart 2001 en ook niet in de Euromediterrane akkoorden, geratificeerd tussen de lidstaten van de Europese Unie en respectievelijk Marokko, Algerije en Tunesië. Die akkoorden voorzien voor de onderdanen van deze landen en hun gezinsleden die met hen samenwonen, dezelfde voorwaarden tot toegang tot de IGO als voor de Belgen. De definitie van gezinslid werd opgenomen in het ontwerp, om het begrip op uniforme wijze te definiëren voor wie niet valt onder het toepassingsgebied van de Europese verordeningen ».

Compte tenu de cette explication, l'application de la définition en projet devra être expressément limitée au champ d'application des accords euro-méditerranéens précités, étant entendu qu'il va de soi que l'insertion de cette définition dans la loi ne peut en aucun cas porter atteinte aux droits dont les personnes concernées peuvent se prévaloir en vertu de ces accords.

Article 4

5. L'article 4 du projet a pour objet de « modifier » l'article 4, alinéa 1^{er}, 7°, de la loi du 22 mars 2001. Il était prévu que cette dernière disposition serait insérée dans cette loi par l'article 110 de la loi du 6 mai 2009 'portant des dispositions diverses'. Conformément à l'article 111 de cette loi, l'article 110 entrera en vigueur à la date fixée par le Roi. Cette date n'a pas encore été fixée. En outre, les articles 110 et 111 précités sont abrogés par l'article 9 du projet à l'examen. On rédigera par conséquent la phrase liminaire de l'article 4 du projet comme suit :

² C.C., 30 juin 2004, n° 116/2004, B.7.

³ Règlement (CEE) n° 1408/71 du 14 juin 1971 du Conseil des Communautés européennes 'relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés ainsi qu'aux membres de leur famille, qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté'. L'article 3 du projet ajoute à cette référence celle au règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale'.

« Dans l'article 4, alinéa 1^{er}, de la même loi, il est inséré sous le 7° une disposition rédigée comme suit : ».

Article 5

6. Dans la phrase liminaire de l'article 5 du projet, il y a lieu d'écrire « de la même loi » dans le texte français. En outre, dans le texte néerlandais de l'article 6, en projet, de la loi du 22 mars 2001, on écrira au § 3, 1^o « in rechte neergaande en/of opgaande lijn » (et non : in rechte lijn), et au § 6 « basis 1996 = 100 » (et non : basis 1966 = 100).

Articles 6 et 7

7. Conformément à l'article 7, § 1^{er}, en projet, de la loi du 22 mars 2001 (article 6 du projet), toutes les ressources et pensions dont disposent le demandeur et/ou le conjoint ou cohabitant légal avec lequel il partage la même résidence principale sont prises en considération pour le calcul de la garantie de revenus. Selon le régime actuel, il s'agit des ressources et pensions du demandeur et/ou des personnes avec qui il partage la même résidence principale, aucune distinction n'étant donc faite entre les personnes mariées et les cohabitants légaux ou de fait. Désormais, pour les cohabitants de fait, seules les ressources et pensions dont dispose personnellement le demandeur sont prises en compte.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que la situation juridique d'un cohabitant qui est marié, d'un cohabitant qui a fait une déclaration de cohabitation légale et d'un cohabitant qui n'est ni marié ni cohabitant légal diffère aussi bien en ce qui concerne ses obligations envers la personne avec laquelle il cohabite qu'en ce qui concerne sa situation patrimoniale⁴. Ces différences peuvent justifier une différence de traitement entre ces trois catégories de cohabitants mais celle-ci doit pouvoir présenter un rapport suffisant avec la nature de la mesure prise ou son objectif. La question se pose alors de savoir si la nature de la cohabitation constitue un critère pertinent à la lumière de l'objectif de la mesure pouvant justifier la distinction opérée. À cet égard, il faut en tout cas souligner que le régime actuel ne fait pas de distinction entre les catégories de cohabitants précitées.

Interrogé à ce sujet par l'auditeur rapporteur, le délégué a justifié la différence de traitement en précisant que les cohabitants légaux ont, pendant la durée de la cohabitation légale, des droits et des obligations mutuels que n'ont pas les cohabitants de fait. De plus, il a déclaré que le régime fiscal traite les cohabitants légaux de la même manière que les couples mariés alors que ce n'est pas le cas pour les cohabitants de fait.

Cette justification n'est pas convaincante à la lumière de l'objectif de la mesure. À moins qu'une explication plus adéquate soit formulé et qu'il vaudrait mieux reproduire dans l'exposé des motifs, il semble par conséquent que la différence de traitement entre les couples mariés et les cohabitants légaux d'une part, et les cohabitants de fait d'autre part, doit être abandonnée.

⁴ Voir par exemple C.C., 6 avril 2011, n° 53/2011, B.6.

Article 10

8. Afin d'éviter que l'article 4 du projet reste sans effet au cas où le Roi omettrait de fixer une date concrète d'entrée en vigueur, il est recommandé, en outre, de fixer à l'article 10 du projet une date limite à laquelle l'article 4 entrera de toute façon en vigueur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Bruno SEUTIN