



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.786/1/V
van 16 augustus 2016

over

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
22 maart 2001 tot instelling
van een inkomensgarantie voor
ouderen’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.786/1/V
du 16 août 2016

sur

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi du
22 mars 2001 instituant la
garantie de revenus aux
personnes âgées’

Op 12 juli 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 26 augustus 2016,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 9 augustus 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Bert THYS, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Leen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patricia DE SOMERE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 augustus 2016.

*

Le 12 juillet 2016, 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, prorogé de plein droit jusqu'au 26 août 2016,^(**) sur un avant-projet de loi ‘modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 9 août 2016. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Bert THYS, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Leen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 août 2016.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

^(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe een bijkomende voorwaarde op te leggen voor het verkrijgen van een inkomensgarantie voor ouderen (hierna: IGO), zoals geregeld in de wet van 22 maart 2001 ‘tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen’. Die bijkomende voorwaarde houdt in dat de gerechtigde op een IGO, op het ogenblik van de aanvraag, gedurende tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, een werkelijk verblijf in België moet hebben gehad. Dit werkelijk verblijf in België wordt bepaald aan de hand van de informatie die over de gerechtigde in het Rijksregister opgenomen en bewaard is. Met het oog hierop worden de artikelen 2 en 4 van de wet van 22 maart 2001 gewijzigd (artikelen 2 en 3 van het ontwerp). De aan te nemen wet treedt in werking op 1 september 2017 (artikel 4).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

Overeenstemming met het EU-recht

2.1. Uit artikel 70, leden 1 en 2, *iuncto* bijlage X, van de Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ‘betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels’ volgt dat de IGO te beschouwen is als een “bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties”.

Uit artikel 70, leden 3 en 4, van dezelfde verordening volgt dat artikel 7¹ en de andere hoofdstukken van titel III ervan niet van toepassing zijn op de IGO, dat de IGO uitsluitend kan worden toegekend door België als de gerechtigde in België woont, overeenkomstig de Belgische wetgeving, en dat de IGO wordt verstrekt door, en voor rekening van, het orgaan van de woonplaats.

Uit voormeld artikel 70 volgt dat de Belgische wetgever bij het vaststellen van de toekenningsvoorwaarden voor de IGO een woonplaatsvereiste kan opleggen, mits deze in overeenstemming is met onder meer artikel 18 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 4 van de Verordening (EG) nr. 883/2004 en de artikelen 7 en 24 van de Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ‘betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG,

¹ Artikel 7 van de Verordening (EG) nr. 883/2004 luidt:

“Artikel 7

Opheffing van de regels inzake de woonplaats

Tenzij in deze verordening anders is bepaald, kunnen de uitkeringen verschuldigd op grond van de wetgeving van een of meer lidstaten of op grond van deze verordening, niet worden verminderd, gewijzigd, geschorst, ingetrokken of verbeurd verklaard op grond van het feit dat de rechthebbende of de leden van zijn gezin in een andere lidstaat wonen dan die waar zich het orgaan bevindt dat deze uitkering verschuldigd is.”

90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG' (de bijzondere non-contributieve uitkeringen vallen immers onder het begrip 'sociale bijstand' in artikel 24, tweede lid, van richtlijn 2004/38/EG²).

2.2. De met het ontwerp opgelegde verblijfsvoorwaarde van tien jaar, voorafgaand aan de opening van het recht op een IGO, geldt zonder enig onderscheid voor alle EU-burgers, inclusief de Belgische. 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. Vraag is dan ook of een dergelijke voorwaarde verenigbaar is met het beginsel van gelijke behandeling van EU-burgers dat in de voornoemde Europeesrechtelijke bepalingen is neergelegd. Op dat punt dient de Raad van State, afdeling Wetgeving, een voorbehoud te maken. Het zal in voorkomend geval aan het Hof van Justitie van de Europese Unie toekomen om hierover uitsluitsel te geven.

Overeenstemming met artikel 23 van de Grondwet

3. De ontworpen regeling houdt een beperking in van het recht op een IGO, dat een onderdeel is van het recht op sociale bijstand dat is gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat inzake het recht op sociale bijstand een *standstill*-effect geldt. Het *standstill*-effect van artikel 23 van de Grondwet inzake sociale bijstand, verbiedt de bescherming of het beschermingsniveau die de wetgeving vroeger op dat gebied bood, aanzienlijk te verminderen zonder dat daartoe redenen van algemeen belang bestaan.

Hieruit vloeit voort dat om over de eventuele schending, door een wetsovereenkomstige norm, van het *standstill*-effect van artikel 23 van de Grondwet te oordelen, in zoverre het het recht op sociale bijstand waarborgt, de situatie van de adressaten van die norm moet worden vergeleken met hun situatie onder de gelding van de vroegere wetgeving.³

De verplichting om geen afbreuk te doen aan het beschermingsniveau kan echter niet zo worden begrepen dat ze elke wetgever, in het raam van zijn bevoegdheden, de verplichting oplegt om niet te raken aan de modaliteiten van de sociale bijstand bedoeld in de wet. Zij verbiedt hen om maatregelen aan te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, eerste lid en derde lid, 2°, van de Grondwet gewaarborgde recht, maar zij ontsiet hen niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze zou worden gewaarborgd.⁴

Op grond van de bestaande wetgeving kan aan personen die hun hoofdverblijfplaats in België hebben, maar nog niet een werkelijk verblijf in België gedurende ten minste tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, kunnen aantonen, het recht op een IGO worden toegekend. Vraag is of de thans ontworpen maatregel in vergelijking met de

² HvJ 19 september 2013, zaak C-140/12, Brey, ECLI:EU:C:2013:565; HvJ 11 november 2014, zaak C-333/13, Dano, ECLI:EU:C:2014:2358.

³ GwH 28 juli 2006, nr. 123/2006, B.14.3; GwH 1 september 2008, nr. 132/2008, B.9.

⁴ GwH 27 november 2002, nr. 169/2002, B.6.6.

huidige regeling een aanzienlijke achteruitgang inhoudt en, in voorkomend geval, of die aanzienlijke achteruitgang kan worden verantwoord door redenen van algemeen belang.

Naar het oordeel van de Raad van State, afdeling Wetgeving, dient een regeling die tot gevolg heeft dat een aantal ouderen, in vergelijking met de huidige situatie, geen recht zal hebben op een IGO tot wanneer aan de verblijfsvoorwaarde van 10 jaar is voldaan, als een maatregel te worden beschouwd die een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau tot gevolg heeft. Vraag is dan of daarvoor een reden van algemeen belang voorhanden is. In de memorie van toelichting wordt de ontworpen regeling summier verantwoord door te stellen dat “[h]et opzet van voorliggend wetsontwerp is om aan de bestaande toekenningsvoorwaarden een bijkomende toekenningsvoorwaarde van werkelijk verblijf in België toe te voegen teneinde de band die de gerechtigden met België en haar stelsel van sociale bijstand dienen te hebben, te versterken”. Een dergelijke redengeving volstaat evenwel op zich niet om de aanzienlijke achteruitgang die de ontworpen maatregel tot gevolg heeft, te kunnen verantwoorden. De stellers van het ontwerp zullen ook moeten aantonen dat de beoogde versterking van de band van de gerechtigden met België en haar stelsel van sociale bijstand verband houdt met een reden van algemeen belang in de zin van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en, in ondergeschikte orde, dat een werkelijk verblijf van tien jaar in België, ongeacht in welke fase van het leven, een pertinent criterium is om die (blijvende) band aan te tonen. Die ruimere verantwoording dient bovendien te worden opgenomen in de memorie van toelichting.

Artikel 3

4. In het ontworpen artikel 4, derde lid, van de wet van 22 maart 2001 (artikel 3, 2°, van het ontwerp) is er een discrepantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst. In de Franse tekst is er geen equivalent voor de woorden “voor de gerechtigde” in de Nederlandse tekst. Dit moet worden verholpen.

Artikel 4

5. Artikel 4 van het ontwerp bepaalt dat de aan te nemen wet in werking treedt op 1 september 2017. Het kan in dat verband aanbeveling verdienen om artikel 4 aan te vullen met een bepaling waarbij de toepassing van de wet in de tijd wordt gepreciseerd. De gemachtigde verklaarde dienaangaande:

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

Personen die vandaag een IGO genieten en hun recht op die IGO verliezen (bijvoorbeeld omwille van een verblijf van meer dan 6 maanden in het buitenland) moeten, wanneer zij opnieuw van een IGO willen genieten, opnieuw een aanvraag indienen. Vanaf 1 september 2017 zal die nieuwe aanvraag uiteraard ook beoordeeld worden volgens de nieuwe criteria.”

Rekening houdend met de verklaring van de gemachtigde, kan artikel 4 van het ontwerp dan als volgt luiden:

“Deze wet treedt in werking op 1 september 2017 en is van toepassing op elke inkomensgarantie voor ouderen die vanaf die datum wordt toegekend.”

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'imposer une condition supplémentaire à l'obtention de la garantie de revenus aux personnes âgées (ci-après : GRPA), telle qu'elle est réglée dans la loi du 22 mars 2001 'instituant la garantie de revenus aux personnes âgées'. Cette condition supplémentaire implique qu'au moment de la demande, le bénéficiaire de la GRPA doit avoir eu sa résidence effective en Belgique pendant au moins dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues. Cette résidence effective en Belgique est déterminée au moyen des informations relatives au bénéficiaire, enregistrées et conservées dans le Registre national. À cette fin, les articles 2 et 4 de la loi du 22 mars 2001 sont modifiés (articles 2 et 3 du projet). La loi à adopter entre en vigueur le 1^{er} septembre 2017 (article 4).

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

Conformité avec le droit de l'UE

2.1. Il découle de l'article 70, paragraphes 1 et 2, combinés avec l'annexe X, 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' que la GRPA doit être considérée comme une « prestation spéciale en espèces à caractère non contributif ».

Il résulte de l'article 70, paragraphes 3 et 4, du même règlement que l'article 7¹ ainsi que les autres chapitres de son titre III ne s'appliquent pas à la GRPA, que cette dernière peut uniquement être octroyée par la Belgique si le bénéficiaire y réside, conformément à la législation belge, et que la GRPA est servie par l'institution du lieu de résidence et à sa charge.

Il se déduit de l'article 70 précité que le législateur belge, lors de la fixation des conditions d'octroi de la GRPA, peut imposer une condition de domicile, pourvu que celle-ci soit en conformité, notamment, avec l'article 18 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004 et les articles 7 et 24 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE' (en effet, les prestations spéciales à caractère non

¹ L'article 7 du règlement (CE) n° 883/2004 s'énonce comme suit :

« Article 7

Levée des clauses de résidence

À moins que le présent règlement n'en dispose autrement, les prestations en espèces dues en vertu de la législation d'un ou de plusieurs États membres ou du présent règlement ne peuvent faire l'objet d'aucune réduction, modification, suspension, suppression ou confiscation du fait que le bénéficiaire ou les membres de sa famille résident dans un État membre autre que celui où se trouve l'institution débitrice ».

contributif relèvent de la notion d'« assistance sociale » visée à l'article 24, alinéa 2, de la directive 2004/38/CE ²).

2.2. La condition de résidence de dix ans précédant l'ouverture du droit à la GRPA, imposée par le projet, s'applique sans aucune distinction à tous les citoyens de l'Union européenne, y compris les Belges. Toutefois, 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 GRPA actuelle, dès lors qu'elle a en particulier des conséquences pour les citoyens de l'UE non belges. La question se pose dès lors de savoir si une telle condition se concilie avec le principe de l'égalité de traitement des citoyens de l'UE, consacré par les dispositions de droit européen précitées. Le Conseil d'État, section de législation, se doit de formuler une réserve sur ce point. Le cas échéant, il reviendra à la Cour de justice de l'Union européenne de trancher cette question.

Conformité avec l'article 23 de la Constitution

3. Le régime en projet restreint le droit à la GRPA, qui fait partie du droit à l'aide sociale garantie par l'article 23 de la Constitution.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qu'il existe un effet de « *standstill* » en matière de droit à l'aide sociale. L'effet de *standstill* en matière d'aide sociale de l'article 23 de la Constitution interdit de régresser de manière significative dans la protection ou le niveau de protection, que les législations offraient antérieurement dans cette matière, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général.

Il en découle que, pour juger de la violation éventuelle, par une norme ayant force de loi, de l'effet de *standstill* attaché à l'article 23 de la Constitution en ce qu'il garantit le droit à l'aide sociale, il faut procéder à la comparaison de la situation des destinataires de cette norme avec la situation qui était la leur sous l'empire de la législation ancienne ³.

L'obligation de ne pas porter atteinte au niveau de protection ne peut toutefois s'entendre comme imposant à chaque législateur, dans le cadre de ses compétences, de ne pas toucher aux modalités de l'aide sociale prévues par la loi. Elle leur interdit d'adopter des mesures qui marqueraient un recul significatif du droit garanti par l'article 23, alinéa 1^{er} et alinéa 3, 2^o, de la Constitution, mais elle ne les prive pas du pouvoir d'apprécier de quelle manière ce droit sera le plus adéquatement assuré ⁴.

Sur la base de la législation actuelle, le droit à la GRPA peut être octroyé à des personnes qui ont leur domicile principal en Belgique, mais qui ne peuvent pas encore démontrer une résidence effective en Belgique pendant au moins dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues. La question se pose de savoir si la mesure actuellement en projet entraîne un

² C.J.U.E., 19 septembre 2013, affaire C-140/12, Brey, ECLI:EU:C:2013:565; C.J.U.E., 11 novembre 2014, affaire C-333/13, Dano, ECLI:EU:C:2014:2358.

³ C.C., 28 juillet 2006, n° 123/2006, B.14.3; C.C., 1^{er} septembre 2008, n° 132/2008, B.9.

⁴ C.C., 27 novembre 2002, n° 169/2002, B.6.6.

recul significatif par rapport au régime actuel et, le cas échéant, si ce recul significatif peut être justifié par des motifs d'intérêt général.

Le Conseil d'État, section de législation, estime qu'un régime qui, par rapport à la situation actuelle, a pour effet de priver à un certain nombre de personnes âgées du droit à la GRPA tant qu'elles ne remplissent pas la condition de résidence de 10 ans, doit être considéré comme une mesure marquant un recul significatif du niveau de protection. On peut donc se demander s'il se fonde sur un motif d'intérêt général. L'exposé des motifs justifie sommairement le régime en projet par le fait que « [l]e but du présent projet de loi est d'ajouter aux conditions d'octroi existantes une condition d'octroi supplémentaire de résidence effective en Belgique afin de renforcer le lien que le bénéficiaire doit avoir avec la Belgique et son système d'assistance sociale ». Toutefois, pareille motivation n'est en soi pas suffisante pour pouvoir justifier le recul significatif qu'entraîne la mesure en projet. Les auteurs du projet devront également démontrer que le renforcement visé du lien des bénéficiaires avec la Belgique et son système d'assistance sociale est lié à un motif d'intérêt général au sens de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et, subsidiairement, qu'une résidence effective de dix ans en Belgique, à n'importe quel stade de la vie, constitue un critère pertinent pour démontrer ce lien (permanent). Cette justification plus large devra en outre être inscrite dans l'exposé des motifs.

Article 3

4. L'article 4, alinéa 3, en projet, de la loi du 22 mars 2001 (article 3, 2°, du projet) présente une discordance entre le texte français et le texte néerlandais. Les mots « voor de gerechtigde », dans le texte néerlandais, n'ont pas d'équivalent dans le texte français. Il y a lieu d'y remédier.

Article 4

5. L'article 4 du projet prévoit que la loi à adopter entre en vigueur le 1^{er} septembre 2017. À cet égard, il peut être recommandé de compléter l'article 4 par une disposition précisant l'application de la loi dans le temps. Le délégué a déclaré à ce sujet :

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

Personen die vandaag een IGO genieten en hun recht op die IGO verliezen (bijvoorbeeld omwille van een verblijf van meer dan 6 maanden in het buitenland) moeten, wanneer zij opnieuw van een IGO willen genieten, opnieuw een aanvraag indienen. Vanaf 1 september 2017 zal die nieuwe aanvraag uiteraard ook beoordeeld worden volgens de nieuwe criteria ».

Compte tenu de la déclaration du délégué, l'article 4 du projet peut dès lors être formulé comme suit :

« La présente loi entre en vigueur le 1^{er} septembre 2017 et est applicable à toute garantie de revenus aux personnes âgées octroyée à partir de cette date ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Leen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME