



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.775/1
van 10 januari 2020

avis 66.775/1
du 10 janvier 2020

over

sur

een wetsvoorstel 'tot wijziging
van de wet van 22 maart 2001
tot instelling van een
inkomensgarantie voor
ouderen' (*Parl.St. Kamer* 2019,
nr. 55-0416/001)

une proposition de loi
'modifiant la loi du
22 mars 2001 instituant la
garantie de revenus aux
personnes âgées' (*Doc. parl.*,
Chambre, 2019,
n° 55-0416/001)

Op 3 december 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen’ (*Parl.St.* Kamer 2019, nr. 55-0416/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 17 december 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 januari 2020.

*

Le 3 décembre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi ‘modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2019, n° 55-0416/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 17 décembre 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 janvier 2020.

*

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

1. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel beoogt de invoering van een verblijfsvoorwaarde om in aanmerking te komen als gerechtigde voor de inkomensgarantie voor ouderen (IGO).

Aldus bepaalt artikel 2, 1°, van het voorstel dat de bestaande voorwaarde voor de IGO van het hebben van een hoofdverblijfplaats in België moet worden gecombineerd met het beschikken over een “duurzaam of onbeperkt verblijf op het moment van de aanvraag van de inkomensgarantie”. Daartoe wordt artikel 4, tweede lid, van de wet van 22 maart 2001 ‘tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen’ aangevuld.

Artikel 2, 2°, van het voorstel voegt aan artikel 4 van de wet van 22 maart 2001 een derde lid toe, met de bepaling die verduidelijkt dat het begrip hoofdverblijfplaats wordt bepaald aan de hand van de gegevens van het Rijksregister overeenkomstig artikel 3, eerste lid, 5°, van de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’.

Artikel 3 van het voorstel maakt de nieuwe voorwaarden van toepassing op elke IGO die wordt toegekend vanaf de eerste dag van de maand die volgt op de bekendmaking van de aan te nemen wet in het Belgisch Staatsblad. Artikel 4 bepaalt dat ook de aan te nemen wet zelf in werking treedt op de eerste dag van de maand die volgt op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING: artikel 23 van de Grondwet, in het licht van het EU-recht

2. De voorgestelde regeling voegt een beperkende voorwaarde in voor 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.

3. In arrest 6/2019 van 23 januari 2019 heeft het Grondwettelijk Hof in artikel 4, tweede lid, van de wet van 22 maart 2001, zoals ingevoegd door artikel 3, 2°, van de wet van 27 januari 2017 ‘tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen’, de woorden “en gedurende ten minste tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, een werkelijk verblijf in België gehad hebben” vernietigd, en daarmee samenhangend ook artikel 4, derde lid, van de wet van 22 maart 2001, zoals eveneens ingevoegd door artikel 3, 2°, van de wet van 27 januari 2017.

Het Hof was onder meer van oordeel dat de verblijfsvoorwaarden die waren ingevoegd bij de wet van 27 januari 2017 een aanzienlijke achteruitgang van de sociale

bescherming inhielden, die niet verantwoord werd door redenen die verband houden met het algemeen belang. De voornoemde bepalingen van de wet van 27 januari 2017 schonden aldus artikel 23 van de Grondwet.¹

4. Artikel 3 van het voorstel bevat een overgangsregeling, overeenkomstig de bedoeling van de indieners om ervoor te zorgen dat de personen die al een IGO ontvangen, het recht daarop behouden. De overgangsregeling verhindert aldus dat de nieuwe voorwaarde een achteruitgang in sociale bescherming zou inhouden voor de huidige gerechtigden, tenzij de betrokken persoon het recht op de IGO om een andere reden zou hebben verloren en bij een nieuwe aanvraag geen recht meer zou hebben.

5. De door artikel 2, 1°, van het voorstel ingevoerde voorwaarde in artikel 4, tweede lid, van de wet van 22 maart 2001, vereist dat de aanvrager van de IGO op het moment van de aanvraag beschikt over een “duurzaam of onbeperkt verblijf”.

Het begrip “duurzaam of onbeperkt verblijf” wordt niet uitdrukkelijk gedefinieerd. Uit de toelichting bij het voorstel kan echter worden afgeleid dat de indieners ervan opteren voor de verplichting om te beschikken over een duurzaam of onbeperkt verblijf “aangezien dit wordt toegekend aan personen die minstens vijf jaar in België verblijven”.²

Daarnaast verwijzen de indieners naar zowel de Europese reglementering (zijnde richtlijn 2004/38/EG) als de Belgische wetgeving (zijnde de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’) op grond waarvan het recht op verblijf in België, “tot op het moment van het verkrijgen van een duurzaam of onbeperkt verblijf (na een legaal verblijf van vijf jaar in België), [afhangt] van het feit dat [de burgers van de Europese Unie of de onderdanen van een derde land] beschikken over voldoende bestaansmiddelen opdat zij geen belasting zouden vormen voor het systeem van sociale bijstand tijdens de duur van hun verblijf”³.

Bovendien wijzen de indieners van het voorstel er ook op dat een Belgische burger op grond van zijn nationaliteit per definitie beschikt over een onbeperkt verblijfsrecht in België.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de indieners van het voorstel beogen het recht op IGO aan buitenlanders enkel toe te kennen indien ze vijf jaar rechtmatig in België hebben verbleven.

¹ GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019, B.5-B.9.8.

² Overeenkomstig artikel 16 van 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 de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG’ moet een EU-onderdaan in beginsel vijf jaar onafgebroken in België hebben verbleven om te beschikken over een “duurzaam verblijfsrecht”, al zijn er in overeenstemming met artikel 17 van die richtlijn ook gevallen waarin het verblijfsrecht al kan worden verkregen na een kortere periode. Voor de IGO lijkt onder meer artikel 17, lid 1, eerste alinea, a), van richtlijn 2004/38/EG van belang, dat betrekking heeft op werknemers en zelfstandigen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt.

³ Toelichting, *Parl.St.* Kamer 2019, nr. 55-0416/001, 4.

6. Deze nieuwe voorwaarde geldt evenwel niet voor de erkende vluchtelingen en de personen die subsidiaire bescherming genieten. Door verwijzing naar artikel 4, eerste lid, 4°, van de wet van 22 maart 2001 worden ze door het voorstel uitdrukkelijk uitgesloten van de verblijfsvoorwaarde in het ontworpen artikel 4, tweede lid, van de wet van 22 maart 2001. Die uitsluiting is ingegeven door internationale en Europeesrechtelijke verplichtingen.⁴

De nieuwe voorwaarde verandert evenmin iets aan de situatie van de personen van buitenlandse nationaliteit bedoeld in artikel 15*bis* van de wet van 15 december 1980, waarvan sprake is in artikel 4, eerste lid, 6°, van de wet van 22 maart 2001. Deze categorie behelst immers derdelanders die in België het statuut van langdurig ingezetene hebben verworven, wat impliceert dat ze aan de voorwaarde van een duurzaam of onbeperkt verblijf voldoen.

Voor alle andere buitenlanders, voor zover ze op grond van artikel 4, eerste lid, van de wet van 22 maart 2001 in aanmerking kwamen voor de IGO, vormt de invoering van de nieuwe voorwaarde een bijkomende beperking van het recht op een IGO. Voor hen geldt voortaan de voorwaarde dat ze op het ogenblik van de aanvraag vijf jaar legaal en ononderbroken in België moeten hebben verbleven.

7. Deze buitenlanders die hun hoofdverblijfplaats in België hebben, maar nog geen vijf jaar legaal en ononderbroken in België hebben verbleven, komen, ongeacht de bestaansmiddelen waarover ze beschikken, aldus niet meer in aanmerking voor een IGO. De indieners van het voorstel geven daarbij evenwel aan dat het feit dat een persoon die zich in die situatie bevindt, de IGO aanvraagt, aantoonst dat hij duidelijk niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voldoen aan de voorwaarde die volgt uit artikel 7 van richtlijn 2004/38/EG en artikel 10 van de wet van 15 december 1980 inzake het verblijfsrecht voor meer dan drie maanden.

Deze gelijkstelling kan evenwel niet zonder meer worden aangenomen. Ze volgt immers als dusdanig niet uit de relevante regelgeving. In de Belgische wetgeving is enerzijds formeel geen minimumbedrag vastgelegd voor het voldoen aan de voorwaarde van het beschikken over voldoende bestaansmiddelen, precies omdat het EU-recht een persoonlijke beoordeling van de situatie van de betrokkene vereist. Anderzijds ligt voor het bedrag van de inkomensgarantie de grens op 1 121,72 EUR per maand voor alleenstaanden, terwijl de grens voor samenwonenden op 747,81 EUR per maand is bepaald⁵, waarbij, in toepassing van een complex systeem van coëfficiënten en vrijstellingen, de bestaansmiddelen en de pensioenen van de betrokkenen in aanmerking worden genomen.⁶

⁴ In de toelichting (*Parl.St.* Kamer 2019, nr. 55-0416/001) wordt in dat verband, terecht, verwezen naar artikel 23 van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 'betreffende de status van vluchtelingen' en artikel 29 van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 'inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming'.

⁵ Met ingang van 1 juli 2019 bedraagt het basisbedrag per jaar 8 973,73 euro, zodat het jaarbedrag voor de alleenstaande 13 460,60 euro bedraagt (zie officieel bericht 'Aanpassing buiten index op 1 juli 2019 van het bedrag van sommige sociale uitkeringen', *B.S.* 22 augustus 2019).

⁶ Artikelen 7 tot 13 van de wet van 22 maart 2001; hoofdstuk III van het koninklijk besluit van 23 mei 2001 'tot instelling van een algemeen reglement betreffende de inkomensgarantie voor ouderen'.

Er kan dus niet worden uitgesloten dat er een verschil bestaat tussen de beoordeling van de bestaansmiddelen in het kader van het verblijfsrecht, en de beoordeling in het kader van het recht op een IGO. Dit lijkt in het bijzonder het geval te zijn wanneer men aanneemt dat het bedrag van de bestaansmiddelen dat door de Dienst Vreemdelingenzaken mag worden vereist in het kader van het verblijfsrecht, niet hoger mag zijn dan het leefloon. Het leefloon bedraagt met ingang van 1 juli 2019 928,73 euro per maand voor alleenstaanden en 619,15 euro per maand voor samenwonenden.⁷

Aangezien de door de indieners vooropgestelde gelijkstelling niet zonder meer kan worden aangenomen, houdt het voorstel dus wel degelijk een bijkomende voorwaarde in voor de buitenlanders en in het bijzonder voor EU-onderdanen die minder dan vijf jaar rechtmatig in België verblijven.

8. Het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat, ook al worden noch het bedrag, noch de betalingsvoorwaarden gewijzigd en kunnen personen die niet langer het voordeel van de IGO zouden kunnen genieten, hun recht op maatschappelijke integratie laten gelden, de vaststelling volstaat dat een nieuwe toekenningsvoorwaarde inzake werkelijk verblijf wordt opgelegd om te besluiten dat die voorwaarde, ten aanzien van de personen die een dergelijk verblijf niet kunnen aantonen, een aanzienlijke achteruitgang betekent van het daarvoor bestaande beschermingsniveau.⁸

Ook de door het voorstel ingevoerde beperking moet bijgevolg voor de *sub* 7 bedoelde betrokken personen, in beginsel worden beschouwd als een aanzienlijke achteruitgang.

9. Die achteruitgang wordt door de indieners van het voorstel verantwoord door het oogmerk om uit principiële en budgettaire overwegingen de solidariteit die aan de IGO ten grondslag ligt, te beperken tot personen die een voldoende band hebben met België en zijn systeem van sociale bijstand.

Die doelstelling is, zoals de indieners van het voorstel terecht opmerken, door het Grondwettelijk Hof als legitiem beoordeeld.⁹

Er moet echter worden vastgesteld dat het Grondwettelijk Hof niet overtuigd was dat zelfs de veel strengere verblijfsvoorwaarde die door de wet van 27 januari 2017 werd ingevoerd, effectief bijdroeg aan het aantonen van een voldoende band met het Belgisch sociaal systeem. Weliswaar gold die voorwaarde “in om het even welke fase van het leven”, terwijl het wetsvoorstel een verblijf voorafgaand aan de aanvraag veronderstelt. Ook dit verblijf toont als

⁷ Zie officieel bericht ‘Aanpassing buiten index op 1 juli 2019 van het bedrag van sommige sociale uitkeringen’, B.S. 22 augustus 2019.

⁸ GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019, B.8.

⁹ GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019, B.9.6 (“Gelet op het niet-contributieve karakter van het stelsel van de IGO, dat uitsluitend met belastinggeld wordt gefinancierd, vermag de wetgever het voordeel ervan afhankelijk te stellen van het bestaan van een voldoende sterke band met België. Het streven naar het beheersen van de budgettaire kosten van de IGO vormt bovendien een legitieme doelstelling”).

dusdanig evenwel niet aan dat “de gerechtigde met zijn activiteit heeft bijgedragen aan de financiering van de sociale zekerheid”.¹⁰

Bovendien stelde het Grondwettelijk Hof vast dat evenmin blijkt in welk opzicht de ontstentenis van de bestreden verblijfsvoorwaarde de verklaring zou vormen voor de verhoging van de budgettaire kosten van de IGO, aangezien in de parlementaire voorbereiding bij de wet van 27 januari 2017 ook werd verwezen naar andere factoren zoals de vergrijzing van de bevolking of de wijzigingen in de pensioenwetgeving¹¹. Deze factoren zijn uiteraard nog steeds relevant en worden niet weerlegd in de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel.

In het licht van die rechtspraak lijkt bijgevolg te moeten worden vastgesteld dat de weergegeven algemene verantwoording voor het voorstel, als dusdanig en zonder meer niet kan worden beschouwd als een voldoende reden van algemeen belang die de aanzienlijke achteruitgang kan verantwoorden in hoofde van buitenlanders, en in het bijzonder van EU-onderdanen die minder dan 5 jaar rechtmatig in België verblijven.

10. Naast de vermelde algemene verantwoording voor de aanzienlijke achteruitgang in sociale bescherming moet evenwel ook rekening gehouden worden met een aantal bijzondere omstandigheden.

10.1.1. De achteruitgang in sociale bescherming waarvan sprake, geldt in het bijzonder voor EU-onderdanen. De beoordeling van de evenredigheid van de redenen van algemeen belang die de achteruitgang van de sociale bescherming kunnen verantwoorden, dient te gebeuren in het licht van de beginselen van EU-recht die de rechten van de EU-onderdanen beheersen.

10.1.2. In arrest nr. 6/2019 van 23 januari 2019 heeft het Grondwettelijk Hof bevestigd dat de IGO een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie vormt in de zin van artikel 70 van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ‘betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels’.¹² Zoals het Hof van Justitie heeft vastgesteld in het arrest *Dano* geldt artikel 4 van die verordening ook voor dergelijke prestaties.¹³ Bijgevolg moeten de personen die onder het toepassingsgebied van die verordening vallen in beginsel gelijk worden behandeld met de eigen onderdanen van de lidstaat die de prestatie toekent.

10.1.3. Zoals hierboven opgemerkt, bevat het voorstel geen uitdrukkelijke definitie van “duurzaam verblijf”, maar beoogt het voorstel wel de verbinding te leggen met de Europese en Belgische wetgeving inzake het recht op verblijf, in het bijzonder met richtlijn 2004/38/EG.

Artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38/EG vereist de gelijke behandeling van EU-burgers (en hun familieleden) die langer dan drie maanden verblijven in een andere lidstaat enerzijds en de eigen onderdanen van de gastlidstaat anderzijds. Aan personen die korter dan drie

¹⁰ GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019, B.9.7.

¹¹ GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019, B.9.7.

¹² GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019, B.10.1 tot B.10.13.

¹³ HvJ 11 november 2014, *Dano*, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358, punten 46-55.

maanden verblijven, mag in overeenstemming met artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38/EG dus wel sociale bijstand – waaronder de IGO – worden ontzegd.

Het Hof van Justitie heeft echter in het al aangehaalde arrest *Dano* verduidelijkt dat artikel 4 van verordening (EG) nr. 883/2004 en artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38/EG in die zin moeten worden uitgelegd “dat zij zich niet verzetten tegen de regeling van een lidstaat op grond waarvan onderdanen van andere lidstaten zijn uitgesloten van het recht op bepaalde ‘bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties’ in de zin van artikel 70, lid 2, van verordening nr. 883/2004, terwijl deze prestaties wel worden toegekend aan de onderdanen van het gastland die zich in dezelfde situatie bevinden, voor zover deze onderdanen van andere lidstaten in het gastland geen verblijfsrecht genieten krachtens richtlijn 2004/38”.¹⁴

Die conclusie is gebaseerd op de samenhang van die bepalingen met het vereiste van artikel 7 van richtlijn 2004/38/EG dat het verblijfsrecht slechts wordt toegekend aan personen die over voldoende bestaansmiddelen beschikken om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandstelsel, en over een verzekering beschikken die de ziektekosten in het gastland volledig dekt. Personen die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken, kan de toegang tot „bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties” in de zin van artikel 70, lid 2, van verordening nr. 883/2004 worden ontzegd.

10.1.4. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat lidstaten de mogelijkheid moeten hebben om onder toepassing van artikel 7 van richtlijn 2004/38/EG te weigeren sociale uitkeringen toe te kennen aan economisch niet-actieve burgers van de Unie die hun recht van vrij verkeer uitoefenen met als enige doel sociale bijstand van een andere lidstaat te genieten hoewel zij niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken om in aanmerking te komen voor een verblijfsrecht.¹⁵ Het Hof van Justitie is van mening dat “niets zich er in beginsel tegen verzet dat de toekenning van sociale prestaties aan economisch niet-actieve Unieburgers afhankelijk wordt gesteld van het vereiste dat deze voldoen aan de voorwaarden om in de gastlidstaat een recht op legaal verblijf te hebben (zie in die zin arresten van 19 september 2013, *Brey*, C-140/12, EU:C:2013:565, punt 44, en 11 november 2014, *Dano*, C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 83)”.¹⁶

10.1.5. Uit het voorgaande volgt dat op grond van het Europees recht de IGO kan worden ontzegd aan EU-onderdanen die nog niet over het duurzame verblijfsrecht beschikken, maar wel al langer dan drie maanden in België verblijven, indien zij niet over voldoende bestaansmiddelen (en een ziekteverzekering) beschikken in de zin van artikel 7, lid 1, van richtlijn 2004/38/EG.

De uitsluiting moet evenwel daartoe beperkt blijven. Personen die wel aan de voorwaarden voor een verblijf van langer dan drie maanden voldoen, in het bijzonder wat hun bestaansmiddelen betreft, moeten in overeenstemming met artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38/EG wel gelijk behandeld worden als de Belgen, zodat aan hen geen bijkomende verblijfsvoorwaarde kan worden opgelegd met het oog op het verkrijgen van de IGO.

¹⁴ HvJ 11 november 2014, *Dano*, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358, punt 2 van het beschikkend gedeelte.

¹⁵ HvJ 11 november 2014, *Dano*, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358, punt 78.

¹⁶ HvJ 14 juni 2016, *Commissie v. Verenigd Koninkrijk*, C-308/14, ECLI:EU:C:2016:436, punt 68.

Voor de beoordeling van hun bestaansmiddelen is een individueel onderzoek vereist van de economische situatie van de aanvrager, zonder rekening te houden met de aangevraagde sociale uitkeringen.¹⁷ Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, kan hierbij niet zomaar worden aangenomen dat een persoon die in aanmerking komt voor een IGO *ipso facto* gelijk moet worden gesteld met een persoon die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt in de zin van artikel 7, lid 1, van de richtlijn. Het is niet uitgesloten dat er een categorie EU-onderdanen bestaat die voldoet aan de voorwaarden van een legaal verblijf in de zin van artikel 7, lid 1, van richtlijn 2004/38/EG, maar minder inkomen hebben dan de inkomensgrenzen voor de IGO, en die nog niet lang genoeg in het land verblijven om in aanmerking te komen voor het recht op duurzaam verblijf. Voor deze groep geldt dat zij op basis van artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38/EG (en artikel 4 van verordening (EG) nr. 883/2004) wel degelijk aanspraak kunnen maken op een IGO.

10.1.6. Ook moet worden opgemerkt dat de IGO weliswaar wordt toegekend aan personen die de pensioensgerechtigde leeftijd hebben bereikt, zodat het statuut ervan in eerste instantie vanuit het perspectief van het vrij verkeer van niet-economisch actieve burgers van de Unie diende te worden bekeken. Dat neemt echter niet weg dat het personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt niet verboden is om ook activiteiten als werknemer te ontplooiën. In dat geval moet rekening gehouden worden met artikel 7, lid 2, van verordening (EU) nr. 492/2011¹⁸ op basis waarvan EU-werknemers zonder meer toegang hebben tot dezelfde sociale en fiscale voordelen als de Belgische werknemers.

In deze hypothese is het bijgevolg niet mogelijk een voorwaarde op te leggen waaraan personen van Belgische nationaliteit *ipso facto* beantwoorden, terwijl economisch actieve EU-onderdanen door deze bijkomende voorwaarde ongunstiger worden behandeld.

10.1.7. De voorgestelde regeling is bijgevolg enkel in overeenstemming met het EU-recht indien het voorgestelde artikel 4, tweede lid, van de wet van 22 maart 2001 wordt aangevuld met een bepaling die de IGO ook toekent aan de personen bedoeld in artikel 4, eerste lid, 2° van die wet, indien zij langer dan drie maanden in het land verblijven en volgens een persoonlijke beoordeling van hun bestaansmiddelen aan de voorwaarden voldoen voor een verblijfsrecht van meer dan drie maanden in overeenstemming met artikel 7, leden 1 en 2, van richtlijn 2004/38/EG. Bovendien moet ook rekening gehouden worden met hetgeen *sub* 10.1.6 is opgemerkt.

10.1.8. In zoverre de voorgestelde regeling aldus steunt op de verantwoording die door het Hof van Justitie (zie *sub* 10.1.4) is aanvaard als verantwoording voor de beperking van het recht op sociale bijstand in hoofde van EU-onderdanen, kan worden aangenomen dat de voorgestelde beperking – waarbij personen die niet voldoen aan de voorwaarden voor een verblijf van langer dan drie maanden en het duurzaam verblijfsrecht nog niet hebben verworven, worden uitgesloten van het recht op een IGO – ook steunt op een evenredige en pertinente reden van algemeen belang die een aanzienlijke achteruitgang in de sociale bescherming verantwoordt.

¹⁷ HvJ 11 november 2014, *Dano*, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358, punt 80.

¹⁸ Verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 ‘betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie’.

In zoverre de voorgestelde regeling niet verenigbaar is met het EU-recht (namelijk voor personen die economisch actief zijn of die wel over voldoende bestaansmiddelen beschikken om in aanmerking te komen voor een verblijfsrecht van langer dan drie maanden) ligt er vanzelfsprekend geen verantwoording in die zin voor.

10.2. Voor wat de staatlozen betreft (vermeld in artikel 4, eerste lid, 3°, van de wet van 22 maart 2001) moet worden opgemerkt dat artikel 23 van het Verdrag van 28 september 1954 ‘betreffende de Status van Staatlozen’ op basis waarvan de verdragsluitende staten de regelmatig op hun grondgebied verblijvende staatlozen, wat de ondersteuning en bijstand van overheidswege ter voorziening in het levensonderhoud betreft, op dezelfde wijze als hun onderdanen moeten behandelen, uitsluit dat aan staatlozen een bijkomend vereiste van duurzaam verblijf wordt opgelegd die niet aan Belgen wordt opgelegd. Bovendien is niet duidelijk waarom deze personen anders zouden moeten worden behandeld dan de personen vermeld in artikel 4, eerste lid, 4°, van de wet van 22 maart 2001. De verplichting in artikel 23 van het Verdrag van 28 september 1954 is immers analoog aan de bepaling in artikel 23 van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 ‘betreffende de status van vluchtelingen’, dat de reden vormt dat vluchtelingen van de nieuwe verblijfsvoorwaarde worden uitgesloten.

De aanzienlijke achteruitgang in hoofde van deze personen kan bijgevolg niet steunen op een verantwoording van algemeen belang, zodat de uitzondering in de voorgestelde bepaling moet worden uitgebreid tot de gevallen vermeld in artikel 4, eerste lid, 3°, van de wet van 22 maart 2001.

10.3. De personen van buitenlandse nationaliteit bedoeld in titel II, hoofdstuk V, van de wet van 15 december 1980 (vermeld in artikel 4, eerste lid, 6°, van de wet van 22 maart 2001), zijn personen die in een andere lidstaat een permanent verblijfsrecht hebben verworven op grond van richtlijn 2003/109/EG¹⁹, en voor een periode van langer dan drie maanden in België eveneens een recht op verblijf hebben gevraagd (zonder al aan de voorwaarden voor een permanent verblijf in België te voldoen).

Van dergelijke personen mag krachtens de wet worden geëist dat ze over vaste en regelmatige inkomsten beschikken die voldoende zijn om zichzelf en hun gezinsleden te onderhouden zonder een beroep te hoeven doen op het stelsel van sociale bijstand. Daar staat tegenover dat eens hun het verblijfsrecht is toegekend, zij toegang moeten krijgen tot de sociale bijstand onder dezelfde voorwaarden als de Belgen. Hier tekent zich dus een probleem af met het voorstel dat analoog is aan de situatie die zich voordoet ten aanzien van bepaalde EU-burgers, die door het gebrek aan volledige gelijkstelling van de inkomensgrenzen voldoende bestaansmiddelen hebben om het verblijfsrecht te bekomen maar nog niet zoveel inkomsten hebben dat ze niet meer in aanmerking komen voor een IGO.

Indien een dergelijke persoon beantwoordt aan de voorwaarden voor het verblijfsrecht (in het bijzonder wat de bestaansmiddelen betreft), ook al is dat korter dan vijf jaar en is het permanente verblijfsrecht nog niet verkregen, moet die persoon in aanmerking komen voor een IGO. Voor hem zal bijgevolg ook in een uitzondering als vermeld *sub* 10.1.7 moeten

¹⁹ Richtlijn 2003/109/EG van 25 november 2003 van de Raad ‘betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen’.

worden voorzien. Enkel dan kan de voorgestelde regeling ook in overeenstemming met artikel 23 van de Grondwet worden geacht.

10.4. De “personen van buitenlandse nationaliteit op voorwaarde dat een recht op een rust- of overlevingspensioen krachtens een Belgische regeling werd geopend op basis van een bewezen minimale loopbaan als werknemer in de zin van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, als zelfstandige in de zin van het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen of als ambtenaar in België van minstens 312 voltijdse dagequivalenten” (artikel 4, eerste lid, 8°, van de wet van 22 maart 2001), zijn personen van buiten de Europese Unie die minstens voor een niet-triviaal deel van hun loopbaan²⁰ onder een Belgisch pensioenstelsel zijn gevallen, en die bijgevolg ook bijdragen hebben betaald, en nu (opnieuw) in België verblijven, maar blijkbaar (nog) niet aan de voorwaarden voldoen om in aanmerking te komen voor een langdurig verblijf.

Er kan niet zonder meer worden aangenomen dat deze personen geen band met België hebben, maar deze band kan in bepaalde gevallen niettemin beperkt zijn, of teruggaan op arbeidsprestaties die decennia geleden werden gepresteerd. Onder die omstandigheden is het niet disproportioneel in het licht van het *sub* 9 vermelde doel om hen de toegang te ontfangen tot de IGO, zodat de regeling geacht kan worden in overeenstemming te zijn met artikel 23 van de Grondwet. Wel kan worden opgemerkt dat het gaat om personen die, gelet op hun leeftijd, wellicht niet veel meer zullen bijdragen aan de sociale zekerheid, maar mogelijk op relatief korte termijn in aanmerking zullen komen voor een IGO in overeenstemming met artikel 4, eerste lid, 6°, van de wet van 22 maart 2001. De vraag rijst of het zinvol is om de toekenning van dat recht uit te stellen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

11. Gelet op de samenhang met richtlijn 2004/38/EG en de wet van 15 december 1980, worden in het voorgestelde artikel 4, tweede lid, van de wet van 22 maart 2001 het best de termen “beschikken over een recht op duurzaam of onbeperkt verblijf” gebruikt, in de plaats van de woorden “beschikken over een duurzaam of onbeperkt verblijf”.

12. De doelstelling van het voorgestelde artikel 4, derde lid, van de wet van 22 maart 2001 is niet duidelijk. De bepaling is in elk geval ook niet nodig om de draagwijdte van de aanvulling van artikel 4, tweede lid, te begrijpen. Daarin is immers van “hoofdverblijfplaats” geen sprake, maar worden de termen “een duurzaam of onbeperkt verblijf” gehanteerd.

²⁰ 312 voltijdse dagequivalenten impliceert een voltijdse tewerkstelling van langer dan een jaar.

Indien het de bedoeling is om het begrip “hoofdverblijfplaats” beter te omschrijven moet worden opgemerkt dat die term al wordt gedefinieerd in artikel 2, 4°, van de wet van 22 maart 2001, zodat de bepaling overbodig is.²¹

Voor zover die bepaling moet worden gelezen als een bewijsregel, om feitelijke betwistingen over het al dan niet hebben van een hoofdverblijfplaats in België te vermijden, moet worden vastgesteld dat artikel 3, eerste lid, 5°, van de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’ enkel stelt dat in het Rijksregister informatie over de hoofdverblijfplaats wordt opgenomen en bewaard. Om die bedoeling tot uiting te laten komen kan de ontworpen bepaling beter als volgt worden geformuleerd:

“Het bestaan van de hoofdverblijfplaats in België wordt bewezen aan de hand van de vermelding in de registers van het Rijksregister voorgeschreven door artikel 3, eerste lid, 5°, van de voormelde wet van 8 augustus 1983.”

Artikel 3

13. Zoals opgemerkt *sub* 4 is het niet de bedoeling van de indieners om personen die al een IGO ontvangen het recht daarop voor de toekomst te ontzeggen. Bijgevolg zou geen enkele persoon die nu de IGO ontvangt erop achteruit mogen gaan, tenzij hij of zij dat recht om een andere reden zou hebben verloren en bij een nieuwe aanvraag uit de boot zou vallen.

In het licht hiervan verdient het aanbeveling artikel 3 van het voorstel aan te passen, door tussen de woorden “ouderen die” en “wordt toegekend” de woorden “voor het eerst, of, na een onderbreking, opnieuw” in te voegen.

*

²¹ Zie daarover ook GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019, B.9.3.

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

1. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'instaurer une condition de résidence pour pouvoir prétendre au bénéfice de la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA).

C'est ainsi que l'article 2, 1°, de la proposition dispose que la condition actuelle de la GRAPA imposant d'avoir une résidence principale en Belgique doit être combinée avec l'obligation de disposer d'un « séjour permanent ou illimité au moment de la demande de la garantie de revenus ». L'article 4, alinéa 2, de la loi du mars 2001 'instituant la garantie de revenus aux personnes âgées' est complété à cet effet.

L'article 2, 2°, de la proposition ajoute à l'article 4 de la loi du 22 mars 2001 un alinéa 3 précisant que la notion de résidence principale est déterminée au moyen des données du Registre national, conformément à l'article 3, alinéa 1^{er}, 5°, de la loi du 8 août 1983 'organisant un registre national des personnes physiques'.

L'article 3 de la proposition rend les nouvelles conditions applicables à toute GRAPA octroyée à partir du 1^{er} jour du mois qui suit celui de la publication de la loi à adopter au Moniteur belge. L'article 4 dispose que la loi à adopter entre elle aussi en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE : l'article 23 de la Constitution au regard du droit de l'UE

2. Le régime proposé insère une condition restrictive au droit à la GRAPA, 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'un effet de standstill s'applique 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.

3. Dans l'arrêt 6/2019 du 23 janvier 2019, la Cour constitutionnelle a annulé dans l'article 4, alinéa 2, de la loi du 22 mars 2001, tel qu'il a été inséré par l'article 3, 2°, de la loi du 27 janvier 2017 'modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées', les termes « avoir eu sa résidence effective en Belgique pendant au moins dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues », et par corollaire, également l'article 4, alinéa 3, de la loi du 22 mars 2001, tel qu'il a également été inséré par l'article 3, 2°, de la loi du 27 janvier 2017.

La Cour estimait notamment que les conditions de résidence insérées par la loi du 27 janvier 2017 constituaient un recul significatif de la protection sociale, qui n'était pas justifié par des motifs d'intérêt général. Les dispositions précitées de la loi du 27 janvier 2017 violaient ainsi l'article 23 de la Constitution ¹.

4. L'article 3 de la proposition contient un régime transitoire, conformément à l'intention des auteurs de veiller à ce que les personnes qui reçoivent déjà une GRAPA, conservent le droit à celle-ci. Le régime transitoire empêche ainsi que la nouvelle condition constitue un recul dans la protection sociale pour les bénéficiaires actuels, sauf si la personne concernée a perdu le droit à la GRAPA pour une autre raison et n'y aurait plus droit en cas de nouvelle demande.

5. La condition que l'article 2, 1°, de la proposition insère dans l'article 4, alinéa 2, de la loi du 22 mars 2001 exige que le demandeur de la GRAPA dispose au moment de la demande d'un « séjour permanent ou illimité ».

La notion de « séjour permanent ou illimité » n'est pas expressément définie. Il peut toutefois se déduire des développements de la proposition que ses auteurs optent pour l'obligation de disposer d'un séjour permanent ou illimité « vu que celui-ci est octroyé aux personnes qui résident depuis au moins cinq ans en Belgique » ².

Les auteurs se réfèrent ensuite tant à la réglementation européenne (à savoir la directive 2004/38/CE) qu'à la législation belge (à savoir la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers') en vertu de laquelle le droit de séjour en Belgique, « dépend, jusqu'au moment de l'acquisition d'un séjour permanent ou illimité (après cinq ans de séjour légal en Belgique), du fait [que les citoyens de l'Union européenne ou les ressortissants de pays tiers] [disposent] de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale au cours de [leur] séjour » ³.

En outre, les auteurs de la proposition relèvent également qu'un citoyen belge, en raison de sa nationalité, dispose par définition d'un droit de séjour illimité en Belgique.

Il peut se déduire de ce qui précède que les auteurs de la proposition n'envisagent d'accorder à des étrangers le droit à la GRAPA que s'ils ont résidé régulièrement pendant cinq ans en Belgique.

¹ C.C., 23 janvier 2019, n° 6/2019, B.5-B.9.8.

² Conformément à l'article 16 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', un ressortissant UE doit en principe avoir séjourné pendant une période ininterrompue de cinq ans en Belgique pour disposer d'un « droit de séjour permanent », même si, conformément à l'article 17 de cette directive, il existe également des cas dans lesquels le droit de séjour peut déjà être obtenu après une période plus courte. En ce qui concerne la GRAPA, notamment l'article 17, paragraphe 1, premier alinéa, a), de la directive 2004/38/CE, qui concerne les travailleurs salariés et non salariés ayant atteint l'âge de la pension, semble présenter un intérêt.

³ Développements, *Doc. parl.*, Chambre, 2019, n° 55-0416/001, p. 4.

6. Cette nouvelle condition ne s'applique toutefois pas aux réfugiés reconnus et aux personnes bénéficiant de la protection subsidiaire. En faisant référence à l'article 4, alinéa 1^{er}, 4^o, de la loi du 22 mars 2001, la proposition les exclut expressément de la condition de résidence prévue à l'article 4, alinéa 2, en projet, de la loi du 22 mars 2001. Cette exclusion est dictée par des obligations de droit international et de droit européen ⁴.

La nouvelle condition ne modifie pas non plus la situation des personnes de nationalité étrangère visées à l'article 15bis de la loi du 15 décembre 1980, dont fait état l'article 4, alinéa 1^{er}, 6^o, de la loi du 22 mars 2001. En effet, cette catégorie englobe des ressortissants de pays tiers ayant acquis en Belgique le statut de résident de longue durée, ce qui implique qu'ils remplissent la condition d'un séjour permanent ou illimité.

Pour tous les autres étrangers, dans la mesure où ils pouvaient bénéficier de la GRAPA en vertu de l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 mars 2001, l'instauration de la nouvelle condition constitue une restriction supplémentaire du droit à celle-ci. La condition d'avoir résidé en Belgique pendant cinq ans, de manière légale et ininterrompue au moment de la demande, s'applique dorénavant à leur égard.

7. Ces étrangers qui ont leur résidence principale en Belgique, mais qui n'y ont pas encore résidé pendant cinq ans de manière légale et ininterrompue, ne peuvent plus prétendre au bénéfice de la GRAPA, quelles que soient les ressources dont ils disposent. Les auteurs de la proposition indiquent toutefois à cet égard que le fait qu'une personne se trouvant dans cette situation demande la GRAPA démontre qu'elle ne dispose clairement pas de ressources suffisantes pour répondre à la condition qui résulte de l'article 7 de la directive 2004/38/CE et de l'article 10 de la loi du 15 décembre 1980 concernant le droit de séjour de plus de trois mois.

Cette assimilation ne peut toutefois être purement et simplement admise. En effet, elle ne découle pas en tant que telle de la réglementation pertinente. D'une part, la législation belge ne fixe pas de manière formelle un montant minimal pour satisfaire à la condition de disposer de ressources suffisantes, précisément parce que le droit de l'UE exige une appréciation personnelle de la situation de l'intéressé. D'autre part, le montant mensuel de la garantie de revenus est limité à 1.121,72 euros pour les isolés, alors qu'il est fixé à 747,81 euros pour les cohabitants ⁵, montant qui, en application d'un système complexe de coefficients et d'exemptions, prend en considération les ressources et les pensions des intéressés ⁶.

⁴ À cet égard, les développements (*Doc. parl.*, Chambre, 2019, n° 55-0416/001) renvoient, à juste titre, à l'article 23 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 'relative au statut des réfugiés' et à l'article 29 de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection'.

⁵ Depuis le 1^{er} juillet 2019, le montant de base annuel s'élève à 8.973,73 euros, de sorte que le montant annuel s'élève à 13.460,60 euros pour l'isolé (voir avis officiel 'Adaptation hors index au 1^{er} juillet 2019 du montant de certaines prestations sociales', *M.B.* 22 août 2019).

⁶ Articles 7 à 13 de la loi du 22 mars 2001; chapitre III de l'arrêté royal du 23 mai 2001 'portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées'.

Il ne peut donc être exclu qu'une différence existe entre l'appréciation des ressources dans le cadre du droit de séjour et l'appréciation dans le cadre du droit à la GRAPA. Tel semble être particulièrement le cas lorsque l'on admet que le montant des ressources que l'Office des étrangers peut exiger dans le cadre du droit de séjour ne peut excéder le revenu d'intégration. Depuis le 1^{er} juillet 2019, le revenu d'intégration mensuel s'élève à 928,73 euros pour les isolés et à 619,15 euros pour les cohabitants ⁷.

Dès lors que l'assimilation poursuivie par les auteurs ne peut être purement et simplement admise, la proposition contient donc bel et bien une condition supplémentaire pour les étrangers et plus particulièrement pour les ressortissants de l'UE qui résident régulièrement depuis moins de cinq ans en Belgique.

8. La Cour constitutionnelle a jugé que, même si ni le montant ni les conditions du paiement ne sont modifiés et que les personnes qui viendraient à ne plus pouvoir bénéficier de la GRAPA peuvent faire valoir leur droit à l'intégration sociale, la constatation qu'une nouvelle condition d'octroi en matière de résidence effective est imposée suffit pour considérer que cette condition représente, à l'égard des personnes ne pouvant pas démontrer une telle résidence effective, un recul significatif par rapport au niveau de protection qui existait précédemment ⁸.

Par conséquent, la restriction instaurée par la proposition doit également, en principe, être considérée comme un recul significatif pour les personnes concernées visées au point 7.

9. Les auteurs de la proposition justifient ce recul par l'objectif de limiter la solidarité qui sous-tend la GRAPA, pour des considérations de principe et d'ordre budgétaire, aux personnes qui ont un lien suffisant avec la Belgique et son système d'assistance sociale.

Ainsi que les auteurs de la proposition l'observent à juste titre, la Cour constitutionnelle a jugé cet objectif légitime ⁹.

⁷ Voir avis officiel 'Adaptation hors index au 1^{er} juillet 2019 du montant de certaines prestations sociales', M.B. 22 août 2019.

⁸ C.C., 23 janvier 2019, n° 6/2019, B.8.

⁹ C.C., 23 janvier 2019, n° 6/2019, B.9.6 (« Eu égard au caractère non contributif du régime de la GRAPA, financé exclusivement par l'impôt, le législateur peut en subordonner le bénéfice à l'existence d'un lien suffisant avec la Belgique. La recherche de la maîtrise des coûts budgétaires de la GRAPA constitue en outre un objectif légitime »).

Force est cependant de constater que la Cour constitutionnelle n'était pas convaincue que même la condition de résidence nettement plus stricte, instaurée par la loi du 27 janvier 2017, contribuait effectivement à démontrer un lien suffisant avec le système social belge. Certes, cette condition s'appliquait « à n'importe quel stade de la vie », alors que la proposition de loi suppose un séjour préalable à la demande. Ce séjour, comme tel, ne démontre toutefois pas non plus que « le bénéficiaire a contribué au financement de la sécurité sociale par son activité »¹⁰.

En outre, la Cour constitutionnelle a constaté qu'il n'apparaît pas non plus en quoi l'absence de la condition de résidence attaquée expliquerait à elle seule l'augmentation du coût budgétaire de la GRAPA, les travaux préparatoires de la loi du 27 janvier 2017 faisant également référence à d'autres facteurs comme, par exemple, le vieillissement de la population ou les modifications de la législation sur les pensions¹¹. Ces facteurs sont de toute évidence toujours pertinents et n'ont pas été réfutés dans les développements de la proposition de loi à l'examen.

Par conséquent, il semble qu'il faille constater au regard de cette jurisprudence que la justification générale reproduite pour la proposition ne peut pas être considérée comme telle et sans aucune réserve comme un motif d'intérêt général suffisant pouvant justifier le recul significatif dans le chef des étrangers, et plus particulièrement des ressortissants de l'UE qui résident régulièrement depuis moins de cinq ans en Belgique.

10. Outre la justification générale précitée du recul significatif de la protection sociale, il convient de tenir compte aussi d'un certain nombre de circonstances particulières.

10.1.1. Le recul de la protection sociale dont il est question vaut en particulier pour les ressortissants de l'UE. Il y a lieu d'apprécier la proportionnalité des motifs d'intérêt général susceptibles de justifier le recul de la protection sociale à la lumière des principes du droit de l'UE qui régissent les droits de ses ressortissants.

10.1.2. Dans son arrêt n° 6/2019 du 23 janvier 2019, la Cour constitutionnelle a confirmé que la GRAPA constitue une prestation spéciale en espèces à caractère non contributif au sens de l'article 70 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'¹². Ainsi que la Cour de justice l'a constaté dans l'arrêt *Dano*, l'article 4 de ce règlement s'applique aussi à ce type de prestations¹³. Il s'ensuit que les personnes relevant du champ d'application de ce règlement sont en principe traitées de la même manière que les propres ressortissants de l'État membre qui octroie la prestation.

10.1.3. Ainsi qu'il a été observé ci-dessus, la proposition ne contient pas de définition explicite de la notion de « séjour permanent », mais elle entend faire le lien avec la législation européenne et belge en matière de droit de séjour, et en particulier avec la directive 2004/38/CE.

¹⁰ C.C., 23 janvier 2019, n° 6/2019, B.9.7.

¹¹ C.C., 23 janvier 2019, n° 6/2019, B.9.7.

¹² C.C., 23 janvier 2019, n° 6/2019, B.10.1 à B.10.13.

¹³ CJUE, 11 novembre 2014, *Dano*, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358, points 46-55.

L'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE prescrit l'égalité de traitement des citoyens de l'UE (et des membres de leur famille) qui séjournent plus de trois mois dans un autre État membre, d'une part, avec les propres ressortissants de l'État membre d'accueil, d'autre part. L'aide sociale – dont la GRAPA – peut donc être refusée à des personnes qui séjournent moins de trois mois, conformément à l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE.

Dans l'arrêt *Dano* déjà cité, la Cour de justice a cependant précisé que l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004 et l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE doivent être interprétés en ce sens « qu'ils ne s'opposent pas à la réglementation d'un État membre en vertu de laquelle des ressortissants d'autres États membres sont exclus du bénéfice de certaines 'prestations spéciales en espèces à caractère non contributif' au sens de l'article 70, paragraphe 2, du règlement n° 883/2004, alors que ces prestations sont garanties aux ressortissants de l'État membre d'accueil qui se trouvent dans la même situation, dans la mesure où ces ressortissants d'autres États membres ne bénéficient pas d'un droit de séjour en vertu de la directive 2004/38 dans l'État membre d'accueil »¹⁴.

Cette conclusion est fondée sur la combinaison de ces dispositions avec l'article 7 de la directive 2004/38/CE qui prescrit que le droit de séjour n'est accordé qu'aux personnes qui disposent de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale au cours de leur séjour, et qui disposent d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil. On peut refuser l'accès aux « prestations spéciales en espèces à caractère non contributif » au sens de l'article 70, paragraphe 2, du règlement n° 883/2004 aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.

10.1.4. Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice que les États membres doivent avoir la possibilité, en application de l'article 7 de la directive 2004/38/CE, de refuser l'octroi de prestations sociales à des citoyens de l'Union économiquement inactifs qui exercent leur liberté de circulation dans le seul but d'obtenir le bénéfice de l'aide sociale d'un autre État membre alors même qu'ils ne disposent pas de ressources suffisantes pour prétendre au bénéfice d'un droit de séjour¹⁵. La Cour de justice estime que « rien ne s'oppose, en principe, à ce que l'octroi de prestations sociales à des citoyens de l'Union économiquement non actifs soit subordonné à l'exigence que ceux-ci remplissent les conditions pour disposer d'un droit de séjour légal dans l'État membre d'accueil (voir, en ce sens, notamment, arrêts du 19 septembre 2013, *Brey*, C-140/12, EU:C:2013:565, point 44, et du 11 novembre 2014, *Dano*, C-333/13, EU:C:2014:2358, point 83) »¹⁶.

10.1.5. Il découle de ce qui précède qu'en vertu du droit européen, la GRAPA peut être refusée à des ressortissants de l'UE qui ne bénéficient pas encore du droit de séjour permanent, mais qui, par contre, séjournent déjà depuis plus de trois mois en Belgique, s'ils ne disposent pas de ressources suffisantes (ni d'une assurance maladie) au sens de l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE.

¹⁴ CJUE, 11 novembre 2014, *Dano*, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358, point 2 du dispositif.

¹⁵ CJUE, 11 novembre 2014, *Dano*, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358, point 78.

¹⁶ CJUE, 14 juin 2016, *Commission c. Royaume-Uni*, C-308/14, ECLI:EU:C:2016:436, point 68.

L'exclusion doit cependant rester limitée dans cette mesure. Les personnes qui satisfont aux conditions d'un séjour de plus de trois mois, en particulier en ce qui concerne leurs ressources, doivent, conformément à l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE, être traitées de la même manière que les Belges, de sorte qu'on ne peut leur imposer de condition supplémentaire de résidence en vue de l'obtention de la GRAPA.

L'évaluation des ressources requiert d'effectuer un examen individuel de la situation économique du demandeur, sans prendre en compte les prestations sociales demandées¹⁷. Ainsi qu'il a été observé ci-dessus, on ne peut purement et simplement admettre à cet égard qu'une personne pouvant prétendre au bénéfice d'une GRAPA doit *ipso facto* être assimilée à une personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes au sens de l'article 7, paragraphe 1, de la directive. Il n'est pas exclu qu'il existe une catégorie de ressortissants de l'UE qui satisfont aux conditions d'un séjour légal au sens de l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE, mais qui disposent de moins de revenus que les plafonds de revenus fixés pour la GRAPA, et qui ne séjournent pas encore depuis assez longtemps dans le pays pour pouvoir bénéficier du droit de séjour permanent. Sur la base de l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE (et de l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004), ce groupe peut bel et bien prétendre à une GRAPA.

10.1.6. Il est à noter également que la GRAPA est certes octroyée à des personnes qui ont atteint l'âge de la retraite, si bien que leur statut devait en premier lieu être examiné du point de vue de la libre circulation des citoyens de l'Union européenne économiquement inactifs. Il n'en demeure pas moins qu'il n'est pas interdit aux personnes ayant atteint l'âge de la pension d'exercer également des activités en tant que travailleurs salariés. Dans ce cas, il convient de tenir compte de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 492/2011¹⁸ qui donne aux travailleurs de l'UE un accès pure et simple aux mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs belges.

Dans cette hypothèse, il n'est par conséquent pas possible d'imposer une condition à laquelle répondent *ipso facto* les personnes de nationalité belge, alors que cette condition supplémentaire a pour effet que des ressortissants de l'UE économiquement actifs sont traités de manière moins favorable.

10.1.7. Le régime proposé n'est dès lors conforme au droit de l'UE que si l'article 4, alinéa 2, proposé, de la loi du 22 mars 2001 est complété par une disposition octroyant aussi la GRAPA aux personnes visées à l'article 4, alinéa 1^{er}, 2^o, de cette loi, si elles séjournent plus de trois mois dans le pays et si elles satisfont, sur la base d'une évaluation individuelle de leurs ressources, aux conditions pour bénéficier d'un droit de séjour de plus de trois mois conformément à l'article 7, paragraphes 1 et 2, de la directive 2004/38/CE. Par ailleurs, il convient également de tenir compte de l'observation formulée au point 10.1.6.

10.1.8. Dans la mesure où le régime proposé s'appuie ainsi sur la justification, admise par la Cour de justice (voir point 10.1.4), comme justification de la limitation du droit à l'aide sociale

¹⁷ CJUE, 11 novembre 2014, *Dano*, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358, point 80.

¹⁸ Règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 'relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union'.

dans le chef des ressortissants de l'UE, on peut admettre que la limitation proposée – qui exclut du droit à une GRAPA des personnes qui ne satisfont pas aux conditions d'un séjour de plus de trois mois et qui n'ont pas encore acquis le droit de séjour permanent – se fonde aussi sur un motif d'intérêt général proportionné et pertinent qui légitime un recul significatif de la protection sociale.

Dans la mesure où le régime proposé n'est pas compatible avec le droit de l'UE (à savoir pour les personnes qui sont économiquement actives ou qui disposent de suffisamment de ressources pour pouvoir prétendre à un droit de séjour de plus de trois mois), il n'y a évidemment aucune justification en ce sens.

10.2. En ce qui concerne les apatrides (mentionnés à l'article 4, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi du 22 mars 2001), il faut noter que l'article 23 de la Convention du 28 septembre 1954 'relative au statut des apatrides', selon lequel les États contractants doivent accorder aux apatrides résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement en matière d'assistance et de secours publics qu'à leurs nationaux, exclut qu'une condition supplémentaire de séjour permanent soit imposée aux apatrides qui ne le serait pas aux Belges. En outre, on n'aperçoit pas clairement pourquoi ces personnes devraient être traitées autrement que les personnes mentionnées à l'article 4, alinéa 1^{er}, 4^o, de la loi du 22 mars 2001. L'obligation inscrite à l'article 23 de la Convention du 28 septembre 1954 est en effet analogue à la disposition de l'article 23 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 'relative au statut des réfugiés', qui justifie que la nouvelle condition de résidence soit exclue pour les réfugiés.

Le recul significatif dans le chef de ces personnes ne peut donc se fonder sur une justification d'intérêt général, de sorte que l'exception prévue dans la disposition proposée doit être étendue aux cas mentionnés à l'article 4, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi du 22 mars 2001.

10.3. Les personnes de nationalité étrangère visées au titre II, chapitre V, de la loi du 15 décembre 1980 (mentionnées à l'article 4, alinéa 1^{er}, 6^o, de la loi du 22 mars 2001) sont des personnes qui ont acquis un droit de séjour permanent dans un autre État membre sur la base de la directive 2003/109/CE¹⁹ et qui ont également demandé un droit de séjour en Belgique pour une période de plus de trois mois (alors qu'elles ne remplissent pas encore les conditions d'un séjour permanent en Belgique).

La loi prévoit que l'on peut exiger de telles personnes qu'elles disposent de revenus fixes et réguliers qui soient suffisants pour subvenir à leurs propres besoins et à ceux des membres de leur famille sans recourir au système d'aide sociale. Par contre, une fois que le droit de séjour leur a été accordé, elles doivent avoir accès à l'aide sociale aux mêmes conditions que les Belges. La proposition présente donc ici un problème qui est analogue à la situation dans laquelle se trouvent certains citoyens de l'UE qui, en l'absence d'une assimilation complète des plafonds de revenus, disposent de ressources suffisantes pour obtenir le droit de séjour, mais n'en disposant pas encore suffisamment, ne peuvent plus bénéficier d'une GRAPA.

¹⁹ Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 'relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée'.

Si une telle personne satisfait aux conditions pour bénéficier du droit de séjour (en particulier en ce qui concerne les ressources), même pour une période de moins de cinq ans et que le droit de séjour permanent n'a pas été obtenu, elle doit pouvoir bénéficier d'une GRAPA. Pour cette personne, il faudra donc également prévoir une exception, ainsi qu'il est mentionné au point 10.1.7. Ce n'est qu'alors que le régime proposé pourra aussi être réputé conforme à l'article 23 de la Constitution.

10.4. Les « personnes de nationalité étrangère à la condition qu'un droit à une pension de retraite ou de survie, en vertu d'un régime belge, soit ouvert sur base d'une carrière minimale prouvée comme travailleur salarié au sens de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, comme indépendant au sens de l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants ou comme fonctionnaire en Belgique d'au moins 312 jours équivalents temps plein » (article 4, alinéa 1^{er}, 8°, de la loi du 22 mars 2001) sont des personnes qui ne proviennent pas de l'Union européenne, qui relèvent d'un système de pension belge au moins pour une partie non négligeable de leur carrière²⁰, et qui ont dès lors aussi payé des cotisations, et qui séjournent maintenant (de nouveau) en Belgique, mais qui ne satisfont manifestement pas (encore) aux conditions pour pouvoir bénéficier d'un séjour de longue durée.

On ne peut purement et simplement considérer que ces personnes n'ont pas de lien avec la Belgique, mais ce lien peut dans certains cas être néanmoins limité ou remonter à des activités professionnelles qui ont été exercées il y a des décennies. Dans ces circonstances, il n'est pas disproportionné, à la lumière de l'objectif mentionné au point 9, de les priver de l'accès à la GRAPA, le dispositif pouvant donc être réputé conforme à l'article 23 de la Constitution. On peut cependant observer qu'il s'agit de personnes qui, compte tenu de leur âge, ne cotiseront probablement plus beaucoup à la sécurité sociale mais qui, peut-être, à relativement court terme, sont susceptibles de bénéficier d'une GRAPA conformément à l'article 4, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi du 22 mars 2001. La question se pose de savoir s'il est judicieux de différer l'octroi de ce droit.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

11. Compte tenu de la connexité avec la directive 2004/38/CE et la loi du 15 décembre 1980, mieux vaut employer, à l'article 4, alinéa 2, proposé, de la loi du 22 mars 2001, les termes « disposer d'un droit de séjour permanent ou illimité » au lieu des termes « disposer d'un séjour permanent ou illimité ».

12. L'objectif poursuivi par l'article 4, alinéa 3, proposé, de la loi du 22 mai 2001 n'est pas clair. En tout cas, la disposition n'est pas non plus nécessaire pour comprendre la portée de l'ajout à l'article 4, alinéa 2. Il n'y est en effet pas question de « résidence principale », mais ce sont les termes « un séjour permanent ou illimité » qui sont utilisés.

²⁰ 312 jours équivalents temps plein impliquent un emploi à temps plein de plus d'un an.

Si l'intention est de mieux préciser la notion de « résidence principale », il y a lieu d'observer que ce terme est déjà défini à l'article 2, 4°, de la loi du 22 mars 2001, de sorte que cette disposition est superflue ²¹.

Dans la mesure où cette disposition doit se lire comme une règle de preuve, afin d'éviter des contestations matérielles quant au fait d'avoir ou non une résidence principale en Belgique, il faut constater que l'article 3, alinéa 1^{er}, 5°, de la loi du 8 août 1983 'organisant un registre national des personnes physiques' dispose uniquement que le Registre national enregistre et conserve des informations relatives à la résidence principale. Afin de traduire cette intention, il est préférable de formuler la disposition en projet comme suit :

« L'existence de la résidence principale en Belgique est prouvée au moyen de la mention dans les registres composant le Registre national prescrite par l'article 3, alinéa 1^{er}, 5°, de la loi du 8 août 1983 précitée ».

Article 3

13. Ainsi qu'il a été observé au point 4, l'intention des auteurs n'est pas de priver les personnes qui reçoivent déjà une GRAPA de ce droit à l'avenir. Par conséquent, aucune personne recevant aujourd'hui la GRAPA ne devrait subir un recul à cet égard, à moins qu'il ou elle n'ait perdu ce droit pour une autre raison et ne puisse plus le récupérer en cas de nouvelle demande.

À la lumière de ce qui précède, il est recommandé d'adapter l'article 3 de la proposition en insérant les mots « pour la première fois ou à nouveau, après une interruption, » entre les mots « personnes âgées octroyée » et « à partir du 1^{er} jour ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME

²¹ Voir aussi à cet égard C.C., 23 janvier 2019, n° 6/2019, B.9.3.