

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

12 mars 2020

PROPOSITION DE LOI

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

AVIS DE LA COURS DES COMPTES

Voir:

Doc 55 **0416/ (S.E. 2019):**

001: Proposition de loi de M. Clarinval et consorts.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

12 maart 2020

WETSVOORSTEL

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

ADVIES VAN HET REKENHOF

Zie:

Doc 55 **0416/(B.Z. 2019):**

001: Wetsvoorstel van de heer Clarinval c.s.

01293

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)



Avis concernant l'incidence budgétaire de la proposition de loi n°55/0416/001 (en exécution de l'article 79 du règlement de la Chambre des représentants) – approuvé le 11 03 2020 par l'assemblée générale de la Cour des comptes

1 Demande d'avis

Le présent avis répond à la demande de la commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions du 2 décembre 2019 sur la proposition de loi du 24 septembre 2019 modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa).

2. Contexte

L'article 3 la loi du 27 janvier 2017, modifiant la loi du 22 mars 2001 précitée, instaurait une condition supplémentaire à l'octroi de la Grapa, à savoir l'obligation d'avoir eu une résidence effective en Belgique pendant dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues. Cette mesure visait à contrôler l'évolution du coût de la garantie de revenus qui est un régime d'assistance non contributif. Les dépenses pour la Grapa ont en effet augmenté plus vite que le budget général des pensions. Dans son exposé des motifs, le législateur expliquait que la loi du 27 janvier 2017 visait à éviter que des pensionnés n'ayant que peu de liens avec « la Belgique et son système d'assistance sociale » viennent s'établir en Belgique dans le seul but de bénéficier de la Grapa (« shopping social »).

L'article 3 de la loi du 27 janvier 2017 a fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle. Cette dernière a annulé l'article en question et par conséquent la condition supplémentaire de résidence effective de dix ans dont cinq années ininterrompues¹.

Pendant la période de recours (septembre 2017² à janvier 2019), le SFP a refusé l'octroi de la Grapa sur la base de cette condition supplémentaire de résidence de 10 ans à 1466 personnes³. Suite à la décision d'annulation de la Cour constitutionnelle, la version actuelle de la loi du 22 mars 2001 ne reprend plus que l'obligation d'une résidence principale en Belgique comme condition de base.

Le SFP n'a pas organisé de révision automatique des demandes antérieurement refusées, ce qui est contraire à l'article 17 de la Charte de l'assuré social. Toutefois, les citoyens avaient la faculté d'introduire un recours contre les actes et règlements administratifs fondés sur une norme législative annulée par la suite, pour autant que la demande ait été formée dans les six mois à partir de la publication de l'arrêt⁴.

3. Proposition de loi

La proposition de loi n°55/0416/001 du 24 septembre 2019 soumise à l'examen de la Cour des comptes vise à introduire une nouvelle condition supplémentaire, à savoir l'obligation de disposer, au moment de la demande de Grapa, d'un séjour permanent ou illimité. Ce type de

¹ Arrêt 6/2019 du 23 janvier 2019 avec prise d'effet au 1^{er} mars 2019.

² La loi du 27 janvier 2017 précitée est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2017.

³ Le recours en annulation n'étant pas accompagné d'une demande en suspension, le SFP pouvait, pendant la période de recours, appliquer la condition restrictive de résidence.

⁴ En vertu de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

séjour est octroyé aux personnes qui résident depuis cinq ans de manière ininterrompue en Belgique. De plus, les réglementations européenne et belge prévoient que le droit de séjour en Belgique, jusqu'à l'obtention du droit de séjour permanent ou illimité, dépend du fait de disposer de ressources suffisantes.

Cette condition de résidence de cinq ans n'est pas applicable aux personnes reconnues comme réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire puisqu'elles bénéficient du même traitement que les citoyens belges, à savoir un séjour illimité en Belgique.

Pour estimer l'impact de la proposition de loi de 2019, la Cour a demandé les renseignements nécessaires au SFP. Ce dernier s'est appuyé sur une ancienne étude sur la Grapa menée en vue de la réforme de 2017. Selon le SFP, le nombre de refus d'octroi de la Grapa est 3,2 fois moins important avec une condition de résidence de cinq ans plutôt que dix ans. En 2018, c'est-à-dire au cours de la période de recours en annulation devant la Cour constitutionnelle, le SFP a refusé l'octroi de la Grapa à 852 personnes au motif du non-respect de la condition de résidence de 10 ans. Sur cette base, le nombre approximatif de refus sous la condition de résidence de 5 ans serait de 266 cas (852 divisé par 3,2) dans les années à venir. L'évolution du nombre de Grapa au cours des cinq prochaines années devrait rester assez stable selon le SFP. Afin d'estimer l'économie possible, le SFP a pris pour référence un montant moyen mensuel de Grapa de 785 euros. Ce montant est basé sur un échantillon de dossiers de demandes de Grapa ayant fait l'objet d'un refus au cours de l'année 2018. Le service fédéral a également tenu compte d'un coefficient de mortalité de 2,5%.

Si la proposition de loi n°55/0416/001 venait à entrer en vigueur, les économies estimées du SFP sont les suivantes (en millions d'euros) :

2020	2021	2022	2023	2024	2025
1,2	3,7	6,1	8,4	10,7	12,9

L'impact estimé sur l'année 2020 est sur la base d'une demi-année. L'évolution des chiffres est due à l'effet cumulatif des économies d'année en année.

4. Conclusion

L'entrée en vigueur de cette proposition de loi pourrait conduire à une économie d'environ 13 millions d'euros pour le budget de l'année 2025. Pour information, les dépenses annuelles pour la Grapa en 2019 s'élevaient à quelques 593,7 millions d'euros.

Cette économie est toutefois à relativiser puisque les personnes qui se voient refuser la Grapa se trouvent souvent dans les conditions pour introduire une demande d'aide auprès des centres publics d'action sociale.



Advies in verband met de budgettaire weerslag van wetsvoorstel nr. 55/0416/001 (in uitvoering van artikel 79 van het reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers) – goedgekeurd door de algemene vergadering van het Rekenhof op 11 03 2020

1 Vraag om advies

Dit advies vormt een antwoord op de vraag van de commissie Sociale Zaken, Werk en Pensioenen van 2 december 2019 in verband met het wetsvoorstel van 24 september 2019 tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen (IGO).

2. Context

Artikel 3 van de wet van 27 januari 2017 tot wijziging van de bovenvermelde wet van 22 maart 2001, stelde een extra voorwaarde in voor de toekenning van de IGO, namelijk de verplichting om een werkelijk verblijf in België te hebben gehad gedurende ten minste tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken. Die maatregel was bedoeld om de evolutie van de kosten van de inkomensgarantie, die geen contributief bijstandstelsel is, onder controle te houden. De uitgaven voor de IGO zijn immers sneller gestegen dan de algemene begroting van de pensioenen. De wetgever legde in zijn memorie van toelichting uit dat de wet van 27 januari 2017 bedoeld was om te vermijden dat gepensioneerden die slechts weinig banden hebben met “België en zijn systeem van sociale bijstand”, zich enkel in België zouden komen vestigen om de IGO te genieten (“sociale shopping”).

Tegen artikel 3 van de wet van 27 januari 2017 werd bij het Grondwettelijk Hof een beroep tot vernietiging ingediend. Dat hof heeft het artikel in kwestie en bijgevolg de extra voorwaarde inzake een werkelijk verblijf van tien jaar, waarvan vijf jaar ononderbroken¹, vernietigd.

Tijdens de beroepsperiode (september 2017² tot januari 2019) heeft de FPD op basis van de extra voorwaarde inzake een verblijf van 10 jaar geweigerd de IGO toe te kennen aan 1466 personen³. Ingevolge de beslissing tot vernietiging van het Grondwettelijk Hof vermeldt de huidige versie van de wet van 22 maart 2001 niet meer als basisvoorwaarde dat men een hoofdverblijfplaats in België moet hebben.

De FPD heeft de voordien geweigerde aanvragen niet automatisch herzien, wat strijdig is met artikel 17 van het Handvest van de Sociaal Verzekerde. De burgers konden echter een beroep instellen tegen de administratieve handelingen en reglementen die waren gebaseerd

¹ Arrest 6/2019 van 23 januari 2019 met ingangsdatum op 1 maart 2019.

² De bovenvermelde wet van 27 januari 2017 is op 1 september 2017 van kracht geworden.

³ Daar aan het beroep tot vernietiging geen vraag tot opschorting gekoppeld was, kon de FPD gedurende de beroepsperiode de beperkende voorwaarde inzake het verblijf toepassen.



op een wetgevende norm die nadien werd vernietigd, voor zover het verzoekschrift daartoe werd ingediend binnen zes maanden na de bekendmaking van het arrest⁴.

3. Wetsvoorstel

Wetsvoorstel nr. 55/0416/001 van 24 september 2019 dat voor onderzoek aan het Rekenhof werd voorgelegd, wil een nieuwe extra voorwaarde invoeren, namelijk de verplichting om op het tijdstip van de aanvraag van de IGO te beschikken over een duurzaam of onbeperkt verblijf. Een dergelijk verblijf wordt toegekend aan personen die sedert vijf jaar ononderbroken in België verblijven. De Europese en Belgische regelgeving bepalen daarenboven dat het verblijfsrecht in België tot het bekomen van het duurzaam of onbeperkt verblijfsrecht, afhangt van het feit of men over voldoende middelen beschikt.

Deze verblijfsvoorwaarde van vijf jaar geldt niet voor personen die als vluchteling of als begunstigden van de subsidiaire bescherming zijn erkend aangezien ze dezelfde behandeling genieten als Belgische burgers, met name een onbeperkt verblijf in België.

Het Rekenhof heeft de FPD de nodige inlichtingen gevraagd om de weerslag van het wetsvoorstel van 2019 te ramen. De FPD steunde zich op een oude studie over de IGO die werd uitgevoerd met het oog op de hervorming van 2017. Volgens de FPD ligt het aantal weigeringen om de IGO toe te kennen 3,2 maal lager met een verblijfsvoorwaarde van vijf jaar in plaats van tien jaar. In 2018, d.w.z. in de loop van de periode van het beroep tot vernietiging voor het Grondwettelijk Hof, heeft de FPD aan 852 personen de IGO geweigerd omdat ze niet voldeden aan de verblijfsvoorwaarde van 10 jaar. Op grond daarvan zou het aantal weigeringen op basis van de verblijfsvoorwaarde van 5 jaar bij benadering 266 gevallen betreffen (852 gedeeld door 3,2) in de komende jaren. Volgens de FPD zou de evolutie van het aantal IGO in de loop van de komende vijf jaren tamelijk stabiel moeten blijven. De FPD heeft voor de IGO een gemiddeld maandelijks bedrag van 785 euro als referentie genomen om de mogelijke besparing te ramen. Dat bedrag is gebaseerd op een steekproef van dossiers met IGO-aanvragen die in de loop van 2018 werden geweigerd. De federale dienst heeft eveneens rekening gehouden met een mortaliteitscoëfficiënt van 2,5 %.

Als wetsvoorstel nr. 55/0416/001 van kracht zou worden, raamt de FPD de besparingen op (in miljoen euro):

2020	2021	2022	2023	2024	2025
1,2	3,7	6,1	8,4	10,7	12,9

De impact op het jaar 2020 wordt geraamd op basis van een half jaar. De evolutie van de cijfers is gebaseerd op het feit dat de besparingen jaar na jaar bij elkaar worden opgeteld.

⁴ Krachtens de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.



4. Conclusie

De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zou tot een besparing van ongeveer 13 miljoen euro kunnen leiden voor de begroting van het jaar 2025. Ter informatie wordt vermeld dat de jaarlijkse uitgaven voor de IGO in 2019 nagenoeg 593,7 miljoen euro beliepen.

Deze besparing moet echter worden gerelativeerd aangezien de personen die de IGO niet krijgen, vaak voldoen aan de voorwaarden om een steunaanvraag in te dienen bij de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.