

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2003-2004

22 JANVIER 2004

Proposition de loi modifiant l'article 100bis de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale en vue d'instaurer une réglementation uniforme en matière d'obligation alimentaire des enfants en cas d'admission de personnes âgées dans une maison de repos

(Déposée par Mme Annemie Van de Casteele et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Le coût de l'hébergement en maison de repos constitue un problème majeur dans notre société. Il est bien connu, en effet, que la pension légale dont bénéficient la plupart des personnes âgées ne leur permet pas de financer leur séjour en maison de retraite. Les personnes âgées dont les ressources propres (pension, économies, biens immobiliers, etc.) sont insuffisantes pour qu'elles puissent financer leur séjour dans ces établissements sont contraintes de faire appel au CPAS, qui vérifie alors s'il y a des personnes débitrices d'aliments et réclame à celles-ci, le cas échéant, l'intervention qu'il a versée.

Or, la récupération du montant de cette intervention auprès des débiteurs d'aliments fait aujourd'hui l'objet de vives contestations dans le monde politique. S'il est incontestable, en effet, que nul ne s'acquiesce volontiers d'une partie des frais afférents au séjour d'une personne âgée en maison de repos, force est cependant de constater que certains

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2003-2004

22 JANUARI 2004

Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 100bis van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn met het oog op het instellen van een uniforme regeling inzake de onderhoudsplicht van kinderen bij de opname van bejaarden in een rusthuis

(Ingediend door mevrouw Annemie Van de Casteele c.s.)

TOELICHTING

De betaalbaarheid van het rusthuis is zonder meer een belangrijk probleem in onze maatschappij. Het is genoegzaam gekend dat de meeste bejaarden niet in staat zijn om hun verblijf in het rustoord te financieren met hun wettelijk pensioen. Bejaarden die niet in staat zijn hun verblijf te financieren met eigen middelen (pensioen, spaargelden, onroerend goed ...) zijn verplicht zich te wenden tot het OCMW. Het centrum kijkt op zijn beurt na of er onderhoudsplichtigen zijn en vordert desgevallend zijn bijdrage terug bij deze onderhoudsplichtigen.

De terugvordering van deze kostprijs bij de onderhoudsplichtigen wordt in politieke kringen vandaag sterk gecontesteerd. De betaling van een deel van de rustoordkosten is ongetwijfeld voor niemand aangenaam. Sommige onderhoudsplichtigen vervullen deze opdracht echter zonder morren vanuit een verantwoordelijkheidsgevoel voor de eigen ouders, anderen

débiteurs d'aliments, mus par un sentiment de responsabilité envers leurs parents, s'exécutent sans protester, tandis que d'autres, jugeant leur obligation alimentaire inacceptable, ne s'acquittent de cette dernière qu'à contrecœur.

Face à ce problème, deux solutions sont envisageables.

La première, qui semble être la plus simple, consiste à supprimer l'obligation alimentaire. Outre qu'elle donnerait satisfaction à tous, personne ne déliant sa bourse de gaieté de cœur, la suppression de cette obligation simplifierait le travail des CPAS, qui ne devraient plus s'efforcer de recouvrer les montants alloués.

La deuxième solution consiste à affiner le système actuel, à l'uniformiser et, surtout, à le rendre socialement équitable.

La présente proposition de loi opte pour la deuxième solution, et ce, pour les motifs suivants :

1) la solidarité au sein de la famille : tout le monde reconnaît que la solidarité constitue une valeur importante dans notre mode de pensée occidental. La solidarité de base se rencontre évidemment au sein du noyau de la société, à savoir la famille, quelle que soit sa forme. L'obligation alimentaire n'est pas seulement un concept juridique, elle est aussi la concrétisation de la solidarité de base entre des personnes apparentées. C'est un réflexe naturel que de prendre soin des membres de la famille qui sont ou deviennent dépendants. La solidarité qui lie les parents et les enfants constitue une telle solidarité de base. L'obligation alimentaire est une manifestation importante de cette solidarité. Il ne serait pas opportun de faire prendre purement et simplement en charge cette obligation par la collectivité, bien que cela soit nécessaire dans certaines circonstances;

2) les répercussions financières pour le CPAS et, indirectement, pour la commune qui est tenue d'apurer les déficits du CPAS.

Le principal argument des partisans de la suppression de l'obligation alimentaire est que l'intervention est minime et que le coût administratif de l'enquête sur les ressources des débiteurs d'aliments est élevé.

Il est indéniable que les recouvrements effectués à l'heure actuelle rapportent très peu en termes d'argent. Les différents CPAS récupèrent peu d'argent par le biais des recouvrements. Dans cette optique, la suppression de l'obligation alimentaire ne coûterait pas tant aux CPAS. Toutefois, la menace d'une récupération éventuelle auprès des débiteurs d'aliments fait que les personnes âgées sont plus enclines à utili-

servir de leur argent et trouvent cette obligation alimentaire onéreusement onéreuse.

Geconfronteerd met dit probleem zijn twee oplossingen mogelijk.

De eerste oplossing bestaat erin de onderhoudsplicht af te schaffen. Dit lijkt de meest eenvoudige oplossing. Iedereen is tevreden, want uiteraard is het voor iedereen aangenamer niet langer financieel een inspanning te moeten doen. De OCMW's worden geconfronteerd met minder werk, want uiteraard vergt de terugvordering een inspanning.

De tweede oplossing bestaat erin het huidige systeem te verfijnen, uniform en vooral sociaal rechtvaardig te maken.

Dit wetsvoorstel kiest voor de tweede oplossing en wel om de volgende redenen :

1) de solidariteit binnen de familie : iedereen erkent dat de solidariteit een belangrijke waarde is in ons Westerse denkkader. De basissolidariteit ligt uiteraard in de kern van de maatschappij : het gezin, welke vorm het ook moge aannemen. De onderhoudsplicht is niet enkel een juridisch begrip, het is de vertaling van een basissolidariteit tussen mensen die met elkaar verwant zijn. Het is een natuurlijke reflex te zorgen voor wie binnen het gezin afhankelijk is of afhankelijk wordt. De solidariteit tussen ouders en kinderen is zo'n basissolidariteit. De onderhoudsplicht is een belangrijke veruitwendiging van die solidariteit. Het is niet raadzaam die plicht zonder meer uit te besteden aan de maatschappij, ofschoon dat in bepaalde omstandigheden noodzakelijk is;

2) de financiële repercussies voor het OCMW en onrechtstreeks voor de gemeente die verplicht is de tekorten van het OCMW aan te zuiveren.

Het belangrijkste argument van de voorstanders van de afschaffing van de onderhoudsplicht is dat de bijdrage minimaal is en dat de administratieve kostprijs van het onderzoek naar de bestaansmiddelen van de onderhoudsplichtigen hoog is.

Het kan niet ontkend worden dat de terugvordering vandaag bijzonder weinig oplevert in termen van geld. De diverse OCMW's recupereren weinig geld uit terugvorderingen. De afschaffing van de onderhoudsplicht zou in die optiek niet zoveel kosten aan OCMW's. Evenwel maakt de dreiging van een eventuele terugvordering ten laste van de onderhoudsplichtigen dat bejaarden de eigen middelen gemakke-

ser leurs ressources propres pour financer leur séjour en maison de repos.

En cas de disparition de ce moyen de pression, on peut s'attendre à ce que très peu de personnes âgées reconnaissent encore disposer de ressources propres pour financer elles-mêmes leur séjour en maison de repos. Elles organiseront leur insolvabilité, vendront à temps l'immeuble qu'elles possèdent, de sorte que le CPAS sera amené à supporter une partie des frais pour un nombre beaucoup plus élevé de personnes âgées. Dans ce cas, le CPAS et donc la commune risquent d'être confrontés à un problème financier.

L'argument du coût administratif de l'enquête sur les ressources des débiteurs d'aliments vaut aussi pour nombre d'autres enquêtes dans le cadre de l'octroi d'allocations sociales et de la fiscalité. La pression qui émane de ces enquêtes est généralement plus importante que ce qu'elles rapportent en termes d'argent;

3) les autres solutions au problème de financement.

Le coût du séjour en maison de repos se divise en deux parties: les frais médicaux, d'une part, et les coûts d'hébergement et d'assistance dans les tâches quotidiennes que les personnes âgées, en raison de leur âge avancé, ne peuvent plus accomplir elles-même de manière autonome, d'autre part. L'INAMI intervient dans les frais médicaux et ce, en fonction du degré de dépendance des pensionnaires de la maison de repos ou de la maison de repos et de soins. À l'heure actuelle, les autres frais sont à la charge de la personne âgée.

Toutefois, à partir du 1^{er} octobre 2002, en Communauté flamande, l'assurance soins intervient mensuellement à concurrence de 160 euros. Le régime de l'assurance soins est financé par une cotisation annuelle versée par chaque Flamand âgé de 25 ans et plus. Le régime est géré sur la base d'un système de capitalisation et de répartition ainsi que grâce aux efforts réalisés par la Communauté flamande par le biais d'une dotation publique. La présente proposition de loi privilégie le système basé sur la responsabilité plutôt que la suppression de l'obligation alimentaire et, par voie de conséquence, le transfert de la responsabilité personnelle à la communauté locale;

4) en ce qui concerne les soins aux personnes âgées, l'on tente à l'heure actuelle de trouver des solutions sur mesure.

Cela signifie qu'un large éventail de dispositifs vise à aider les personnes âgées, de l'assistance à domicile dans les tâches quotidiennes à l'admission dans une institution résidentielle. L'assistance à domicile nécessite toujours de la part de la personne âgée et de

lijker aanwenden om hun rusthuisverblijf te financieren.

Indien deze «stok achter de deur» zou wegvallen, is het niet denkbeeldig dat nog bijzonder weinig bejaarden zullen toegeven over eigen middelen te beschikken om het rusthuisverblijf zelf te financieren. Bejaarden zullen zich onvermogen maken, tijdig het onroerend goed vervreemden waardoor het OCMW voor veel meer bejaarden dan vandaag een deel van de kosten ten laste zal moeten nemen. Op dat moment kan wel een probleem van middelen voor het OCMW en dus voor de gemeente ontstaan.

Het argument van de administratieve belasting van het onderzoek naar de bestaansmiddelen van de onderhoudsplichtigen gaat ook op voor heel wat andere onderzoeken in het kader van de uitkeringen van de sociale zekerheid en van de fiscaliteit. Veelal is de druk die uitgaat van die onderzoeken belangrijker dan de geldelijke opbrengst;

3) andere oplossingen van het financieringsprobleem.

De kosten van een rusthuisverblijf vallen uiteen in twee delen. Enerzijds zijn er de medische kosten en anderzijds de hotelkosten en de kosten van bijstand in de dagelijkse handelingen van het leven die men wegens zijn ouderdom niet meer zelfstandig kan stellen. Het RIZIV draagt bij in de kosten van medische verzorging, afhankelijk van de hulpbehoefte van de bewoners van het rustoord of het rust- en verzorgingstehuis. De andere kosten vallen vandaag ten laste van de bejaarde.

Evenwel is er vanaf 1 oktober 2002 in de Vlaamse Gemeenschap een maandelijkse bijdrage van de zorgverzekering ten belope van 160 euro. Het stelsel van de zorgverzekering wordt gefinancierd door een jaarlijkse bijdrage van elke Vlaming vanaf de leeftijd van 25 jaar. Samen met de inspanning die de Vlaamse Gemeenschap doet via een overheidsdotatie wordt het stelsel op basis van een systeem van kapitalisatie en repartitie beheerd. Dit voorstel verkiest het systeem gebaseerd op verantwoordelijkheid boven de afschaffing van de onderhoudsplicht en dus het afwentelen van de eigen verantwoordelijkheid op de lokale gemeenschap;

4) in de bejaardenzorg wordt vandaag gewerkt aan oplossingen op maat.

Dit betekent dat er een breed spectrum van voorzieningen aanwezig is om bejaarden hulp te bieden gaande van bijstand in het dagelijks leven in de thuisituatie tot de opname in een residentiële setting. Een oplossing in een thuisituatie vergt altijd een extra

son entourage un effort financier supplémentaire, en raison des coûts tant des soins de santé et de l'aide aux personnes, mais également un effort sur le plan du dévouement et de l'engagement et ce, parfois pour une période plus longue.

En supprimant d'ores et déjà l'obligation alimentaire, l'on récompense les personnes qui optent pour le séjour en maison de repos, choix tout de même plus onéreux pour la société. Un tel signal est pour le moins contradictoire par rapport aux discours en faveur d'un recours accru aux soins à domicile, discours tenus par les responsables politiques successifs au niveau tant des autorités fédérales que des autorités flamandes.

Les auteurs sont toutefois conscients des défauts que présente ce système.

Tout d'abord, le conseil de l'aide sociale de chaque CPAS établit un barème de l'intervention du débiteur d'aliments. Les montants réclamés aux débiteurs d'aliments peuvent donc fortement varier d'une commune à l'autre.

Ensuite, l'obligation alimentaire peut constituer un lourd fardeau dans les familles comptant un nombre limité de débiteurs. Les charges sont en effet beaucoup plus lourdes pour les débiteurs d'aliments qui doivent supporter seuls ou à deux le financement d'un séjour en maison de repos que pour ceux qui peuvent partager les frais en quatre ou cinq.

Nous proposons dès lors de confier au Roi certaines missions afin de remédier à ces problèmes :

a) établir un barème uniforme de la contribution maximale du débiteur d'aliments en fonction de ses revenus et du nombre de personnes à charge du ménage.

Celle-ci doit dépendre de deux paramètres : d'une part, les revenus du débiteur d'aliments et, d'autre part, le nombre de personnes à sa charge. Le barème fixe la contribution maximale par débiteur d'aliments. Cette mesure vise à éviter que cette contribution ne soit trop lourde sur le plan financier pour les débiteurs d'aliments qui sont seuls à prendre en charge les frais de séjour dans une maison de repos.

Elle vise également à éviter qu'un débiteur d'aliments ne se voie réclamer dans plusieurs CPAS des montants exorbitants pour plusieurs parents, grands-parents ou beaux-parents;

b) établir le revenu net imposable au-dessous duquel il ne peut être procédé au recouvrement.

financiële inspanning van de bejaarde en zijn omgeving wegens de kosten van gezondheidszorgen en bijstand, maar ook een inspanning op het vlak van inzet en geëngageerdheid en dit soms voor een langere periode.

Door nu de onderhoudsplicht af te schaffen belooft men de mensen die kiezen voor de voor de maatschappij duurere keuze die het verblijf in een rustoord toch is. Een dergelijk signaal is op zijn minst contradictorisch met het pleidooi voor meer thuiszorg dat de opeenvolgende beleids mensen zowel op federaal niveau als op Vlaams niveau hebben gehouden.

De indieners van het voorstel zijn echter niet blind voor de tekortkomingen van dit stelsel.

Eerst en vooral wordt in elk OCMW door de raad voor maatschappelijk welzijn een schaal of barema voor de bijdrage van de onderhoudsplichtige vastgesteld. Dit heeft tot gevolg dat de bedragen die worden teruggevorderd van de onderhoudsplichtigen kunnen verschillen van gemeente tot gemeente.

Ten tweede kan de onderhoudsplicht zwaar zijn in die families waar het aantal onderhoudsplichtigen beperkt is in aantal. Wie alleen of slechts met twee onderhoudsplichtigen een rusthuisverblijf moet financieren, betaalt veelal beduidend meer dan wie met vier of vijf onderhoudsplichtigen de kosten kan delen.

Er wordt voorgesteld om de Koning te belasten met een aantal opdrachten die deze problemen verhelpen :

a) het vaststellen van een uniforme schaal van de maximumbijdrage van de onderhoudsplichtige op basis van het inkomen en de personen ten laste in het gezin.

Deze bijdrage moet afhangen van twee parameters, enerzijds, het inkomen van de onderhoudsplichtige en, anderzijds, het aantal personen ten laste van de onderhoudsplichtige. De schaal bepaalt de maximumbijdrage per onderhoudsplichtige. Dit moet voorkomen dat de financiële bijdrage van de onderhoudsplichtigen die alleen instaan voor de kosten van een rusthuisverblijf ondraaglijk wordt.

Bovendien moet het ook vermijden dat een onderhoudsplichtige door aanspraken van verschillende OCMW's voor meerdere ouders, schoonouders en grootouders zou geconfronteerd worden met een ondraaglijke som aan onderhoudsgelden;

b) de vaststelling van het netto-belastbaar inkomen waaronder niet mag worden teruggevorderd.

Le Roi doit évidemment déterminer — comme il le fait déjà — le montant du revenu net imposable au-dessous duquel un débiteur d'aliments ne peut être contraint d'intervenir financièrement dans les frais de séjour en maison de repos. Cette mesure permet de protéger les personnes disposant de revenus modestes.

Dans les cas où les relations entre le débiteur d'aliments et la personne âgée sont rompues, les recouvrements continuent de poser de graves problèmes. Nous estimons cependant qu'il n'est pas possible de les régler de manière plus explicite que celle prévue à l'article 100*bis*, § 2, de la loi sur les CPAS. Cet article dispose que le CPAS « ne peut renoncer à la fixation de la contribution du bénéficiaire, à la récupération ou au recouvrement visés aux articles 98, 99 et 100, que par une décision individuelle et pour des raisons d'équité qui seront mentionnées dans la décision ».

L'énumération explicite de ces raisons d'équité pourrait représenter une limitation des possibilités d'exemption pour le CPAS. Cependant, quelques critères pourraient être définis dans une circulaire ministérielle pour servir d'indication lors de la détermination des raisons d'équité par les CPAS.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

À l'article 100*bis*, § 1^{er}, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, inséré par l'arrêté royal du 31 décembre 1983, sont apportées les modifications suivantes :

A) au c), les mots « de ceux qui doivent des aliments » sont supprimés;

Uiteraard moet de Koning — wat hij vandaag trouwens doet — het bedrag van het netto-belastbaar inkomen bepalen waaronder een onderhoudsplichtige niet kan verplicht worden financieel bij te dragen. Dit beschermt mensen met een laag inkomen.

De terugvorderingen in situaties waarin de relatie tussen de onderhoudsplichtige en de bejaarde is verbroken blijft een belangrijk pijnpunt. De indieners van het voorstel zijn echter van mening dat dit niet explicieter kan geregeld worden dan in artikel 100*bis*, § 2, van de OCMW-wet. Dit artikel stelt dat het OCMW « slechts kan afzien van het bepalen van de bijdrage van de begunstigde, van de terugvordering of het verhaal bedoeld in de artikelen 98, 99 en 100, bij een individuele beslissing en om redenen van billijkheid die in de beslissing worden vermeld ».

Het expliciet opsommen van die redenen van billijkheid zou een beperking van de mogelijkheid tot vrijstelling voor het OCMW kunnen betekenen. Misschien kunnen bij ministeriële omzendbrief wel enige criteria worden aangeduid die richtinggevend kunnen zijn voor de OCMW's bij het bepalen van de redenen van billijkheid.

Annemie VAN de CASTEELE.
Patrik VANKRUNKELSVEN.
Jacques GERMEAUX.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 100*bis*, § 1, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 31 december 1983, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

A) in c) vervallen de woorden «, de onderhoudsplichtigen »;

B) le paragraphe est complété comme suit :

«*d*) la poursuite du remboursement auprès de ceux qui doivent des aliments conformément aux articles 98, § 2, et 99, § 1^{er}, et, en particulier :

1^o un barème de la contribution maximale du débiteur d'aliments fixée sur la base du revenu et des personnes à charge au sein du ménage;

2^o le revenu imposable net en deçà duquel il ne pourra être procédé à une récupération. »

19 décembre 2003.

B) de paragraaf wordt aangevuld als volgt :

«*d*) het verhaal op de onderhoudsplichtigen zoals bepaald in artikel 98, § 2, en artikel 99, § 1, en meer in het bijzonder :

1^o een schaal van de maximumbijdrage van de onderhoudsplichtige vastgesteld op basis van het inkomen en de personen ten laste in het gezin;

2^o de vaststelling van het netto-belastbaar inkomen waaronder niet mag worden teruggevorderd. »

19 december 2003.

Annemie VAN de CASTEELE.
Patrik VANKRUNKELSVEN.
Jacques GERMEAUX.