

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.584/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 31.584/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 27 april 2001 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot invoering van een zelfredzaamheidsverzekering in de wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen", heeft op 28 juni 2001 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 27 avril 2001, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "visant à introduire dans la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 une assurance autonomie", a donné le 28 juin 2001 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

Het om advies voorgelegde voorstel van wet strekt tot het invoeren van een zelfredzaamheidsverzekering die zal worden geregeld in een nieuwe titel V van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994. De zelfredzaamheidsverzekering vormt de derde tak van de verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.

Eenieder die de leeftijd van vijfenzestig jaar heeft bereikt en een verminderde zelfredzaamheid vertoont, vastgelegd volgens in het voorstel beschreven criteria, kan aanspraak maken op een zelfredzaamheidstegemoetkoming.

Personen die onder het toepassingsgebied van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan gehandicapten vallen, dienen in de eerste plaats hun recht te doen gelden op de zelfredzaamheidstegemoetkomingen, die niet kunnen worden gecumuleerd met de in die wet geregelde tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden.

De financiering van de zelfredzaamheidsverzekering geschiedt in het raam van het globaal beheer van de sociale zekerheid; de Staat zal de extra uitgaven financieren die voortvloeien uit de toepassing van de zelfredzaamheidsverzekering.

.../...

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE WETGEVER

1. In zijn arrest nr. 33/2001 van 13 maart 2001 heeft het Arbitragehof geoordeeld dat een decreet dat voorziet in de tenlasteneming van kosten die worden gedragen door personen met een verminderd vermogen tot zelfzorg, in beginsel maatregelen inhoudt die in het raam van de bijstand aan personen onder de bevoegdheid van de gemeenschappen vallen. Daarbij maakt het volgens het Hof geen verschil uit dat de decreetgever heeft gekozen voor een stelsel van verzekering, aansluiting, bijdragen en risicocompensatie.

In datzelfde arrest worden tevens de grenzen aan de gemeenschapsbevoegdheid inzake die materie aangegeven : de gemeenschappen vermogen noch de aangelegenheden te regelen die in artikel 5, § 1, II, 2°, a), en 4°, a) en b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de federale overheid zijn voorbehouden, noch afbreuk te doen aan andere bevoegdheden die aan de federale Staat zijn toegekend bij de Grondwet of de bijzondere wetten of die, zolang geen uitvoering is gegeven aan artikel 35 van de Grondwet, behoren tot zijn residuaire bevoegdheid.

Bij het onderzoek naar de toepasselijkheid van die uitzonderingen komt het Hof in het voornoemde arrest nr. 33/2001 tot de conclusie dat het voordeel van een zorgverzekering, waarbij een zorgkas de kosten van niet-medische hulp- en dienstverlening aan personen met een verminderd zelfzorgvermogen ten laste neemt, zonder dat is vereist dat zij noodlijdend zijn, noch de regels inzake het

.../...

bestaansminimum, noch de regels inzake de financiering van de toelagen voor mindervaliden betreft, en bijgevolg geen deel uitmaakt van de aangelegenheden die op grond van artikel 5, § 1, II, 2°, a), en 4°, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de federale wetgever zijn voorbehouden.

Het Hof stelt vervolgens vast dat het opzetten van een zorgverzekering geen maatregel van inkomensbeleid in de zin van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vormt en dat, gelet op het beperkte bedrag en het effect van de maatregelen, de economische en monetaire unie erdoor niet in gevaar wordt gebracht.

Tot slot onderzoekt het Hof of het bestreden decreet niet op het terrein komt van de sociale zekerheid, aangelegenheid die door artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de federale overheid is voorbehouden. Dienaangaande stelt het Hof :

"Door de materie van de sociale zekerheid aan de federale overheid voor te behouden, heeft de bijzondere wetgever willen verbieden dat de gemeenschappen en gewesten zich zouden mengen in de door de federale overheid vastgelegde reglementering. Doordat hij echter de gemeenschappen de bevoegdheid heeft toegekend om steunmaatregelen te nemen ten gunste van de in B.3.3. vermelde categorieën van personen (1), heeft hij noodzakelijkerwijs erkend dat door die maatregelen

(1) Het Hof doelt hier op de categorieën van personen waaraan binnen het raam van de bijstand aan personen hulp wordt verleend.

personen kunnen worden geholpen die eveneens in aanmerking komen voor het systeem van de sociale zekerheid. Die twee bevoegdheidstoewijzingen moeten op dusdanige wijze worden geïnterpreteerd dat ze verenigbaar zijn. Men kan immers niet vermoeden dat de gemeenschappen slechts personen zouden kunnen helpen die er geen behoefte aan hebben. De decreetgever heeft overigens elke inbreuk uitgesloten door in artikel 6, § 2, van het decreet te bepalen dat tenlastenemingen zullen worden geweigerd indien de gebruiker aanspraak heeft op dekking van dezelfde kosten krachtens andere wettelijke, decretale of reglementaire bepalingen.

De maatregelen waarmee de gemeenschap een sociale zekerheidsregel wil wijzigen, ze wil vervangen, ervan wil afwijken of ze wil opheffen zouden als een overschrijding van de gemeenschapsbevoegdheid moeten worden beschouwd. Maar een gemeenschap overschrijdt haar bevoegdheden niet indien zij, bij de uitoefening van de bevoegdheden die haar inzake de bijstand aan personen zijn toegewezen, aan een aantal personen een bijzondere bijstand toekent, onderscheiden van de bijstand toegekend in het kader van het door de federale overheid georganiseerde socialezekerheidsstelsel, en zonder te raken aan een aan de overheid voorbehouden materie" (overw. B.3.9.3.).

2. Vraag is of het om advies voorgelegde voorstel van wet kan worden ingepast in de federale bevoegdheid inzake sociale zekerheid.

Te dezen wordt de in het wetsvoorstel bedoelde zelfredzaamheidsverzekering georganiseerd in het raam van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994. Het volstaat evenwel niet om een regeling formeel op te nemen in een socialezekerheidswet opdat die regeling ook daadwerkelijk zou kunnen worden beschouwd als deel uitmakende van de sociale zekerheid. Vereist is dat de betrokken

.../...

regeling intrinsiek de kenmerken van een socialezekerheidsregeling vertoont.

Te dien aanzien moet worden opgemerkt dat een nieuw stelsel van uitkeringen slechts kan worden beschouwd als een socialezekerheidsregeling wanneer het gaat om uitkeringen aan personen die behoren of behoord hebben tot een bepaalde beroepsgroep of aan hun rechthebbenden en, daarmee samenhangend, die mede worden gefinancierd door bijdragen van de personen die tot de desbetreffende beroepsgroep behoren en van hun eventuele werkgevers. Dit laatste gegeven verklaart overigens waarom het bevoegdheidsvoorbehoud inzake sociale zekerheid is opgenomen in artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, als een uitzondering op de gewestelijke bevoegdheden inzake economie, al geldt het ook ten aanzien van de gemeenschapsbevoegdheden en de andere gewestbevoegdheden : een stelsel van werknemers- en werkgeversbijdragen en van bijdragen van zelfstandigen heeft immers een weerslag op de productiekost en daardoor ook op het prijspeil en raakt derhalve aan de economische unie waarop het Belgische staatsbestel is gesteund (2).

In de voorgestelde regeling geschiedt de financiering van de zelfredzaamheidsverzekering in het raam van het globaal beheer van de sociale zekerheid, waarbij in een aanvullende tegemoetkoming van de Staat wordt voorzien, en bijgevolg in het geheel niet door middel van werkgevers- en

(2) Advies 29.847/1 van 9 maart 2000, Parl. St. Kamer, 1999-2000, nr. 0426/002; zie ook advies 28.583/3 van 17 december 1998, Parl. St., Vl. P., 1998-99, nr. 1239/3.

werknemersbijdragen of door middel van bijdragen door zelfstandigen.

Bovendien bestaat er geen enkele band tussen het uitkeringsgerechtigd zijn en de beroepsprestaties of vermoede beroepsprestaties van de rechthebbende of de rechtgevende, maar is de regeling van toepassing op al wie ten minste vijfenzestig jaar oud is.

Conclusie moet derhalve zijn dat, nu essentiële bestanddelen van een socialezekerheidsregeling ontbreken, het om advies voorgelegde voorstel van wet bezwaarlijk kan worden ingepast in de federale bevoegdheid inzake sociale zekerheid als bedoeld in artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en dat het voorstel derhalve geen doorgang kan vinden.

3. Volledigheidshalve dient er nog te worden op gewezen dat de regeling die het wetsvoorstel beoogt in te voeren evenmin doorgang zou kunnen vinden door het toepassingsgebied van de reeds genoemde wet van 27 februari 1987 zo uit te breiden dat de daarin geregelde tegemoetkoming aan bejaarden zou worden toegekend ongeacht het inkomen van de betrokken personen.

De bevoegdheid die de federale overheid op grond van artikel 5, § 1, II, 4°, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 inzake de toelagen aan mindervaliden bezit, is immers, blijkens de verantwoording van het amendement dat tot de huidige tekst van die bepaling heeft geleid, beperkt tot inkomensverschaffende toelagen (3). Een tegemoetkoming, zoals bedoeld in het voorliggende voorstel van wet, waarbij het inkomen van de betrokkene op geen enkele wijze nog in

(3) Zie verslag ANDRE-PETRY, Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/2, p. 126.

aanmerking wordt genomen voor het toekennen ervan, kan
bezwaarlijk als zulk een inkomensverschaffende toelage
worden beschouwd.

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi soumise pour avis entend introduire une assurance autonomie qui sera réglée dans un nouveau Titre V de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994. L'assurance autonomie constitue le troisième secteur de l'assurance soins de santé et indemnités.

Quiconque a atteint l'âge de soixante-cinq ans et présente une autonomie réduite, établie selon les critères définis dans la proposition, peut prétendre à une allocation d'autonomie.

Les personnes soumises à l'application de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés doivent tout d'abord faire valoir leur droit aux allocations d'autonomie qui ne peuvent être cumulées avec l'allocation pour l'aide aux personnes âgées réglée dans cette loi.

Le financement de l'assurance autonomie s'opère dans le cadre de la gestion globale de la sécurité sociale; l'Etat financera les dépenses supplémentaires découlant de l'application de l'assurance autonomie.

COMPÉTENCE DU LÉGISLATEUR FÉDÉRAL

1.

Dans son arrêt n° 33/2001 du 13 mars 2001, la Cour d'arbitrage a estimé qu'un décret prévoyant la prise en charge de frais encourus par des personnes ayant une capacité réduite d'autonomie comprend en principe des

.../...

mesures qui, dans le cadre de l'aide aux personnes, relèvent de la compétence des communautés. A cet égard, il est indifférent, selon la Cour, que le législateur décretaal ait opté pour un régime d'assurance, d'affiliation, de cotisations et de compensation des risques.

Ce même arrêt indique également les limites de la compétence des communautés concernant cette matière : les communautés ne peuvent ni régler les matières que réserve à l'autorité fédérale l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, a), et 4°, a) et b), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ni porter atteinte à d'autres compétences qui sont attribuées à l'Etat fédéral par la Constitution ou les lois spéciales ou qui font partie de sa compétence résiduelle aussi longtemps que l'article 35 de la Constitution n'est pas exécuté.

Lors de l'examen de l'applicabilité de ces exceptions, la Cour conclut, dans l'arrêt n° 33/2001 précité, que le bénéfice d'une assurance de soins par laquelle une caisse d'assurance prend en charge des frais encourus pour des prestations d'aide et des services non médicaux fournis à des personnes ayant une capacité réduite d'autonomie, sans qu'il soit exigé qu'elles se trouvent dans le besoin, ne concerne ni les règles relatives au minimum de moyens d'existence ni les règles relatives au financement des allocations pour handicapés et ne fait par conséquent pas partie des matières qui sont réservées au législateur fédéral en vertu de l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, a), et 4°, a), de la loi spéciale du 8 août 1980.

La Cour constate ensuite que la mise en oeuvre d'une assurance soins ne constitue pas une mesure de politique des revenus au sens de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 et que, vu le montant limité et l'effet des mesures, l'union économique et monétaire n'est pas mise en péril.

Enfin, la Cour examine la question de savoir si le décret contesté empiète sur la compétence en matière de sécurité sociale que l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 réserve à l'autorité fédérale. La Cour a jugé à cet égard :

"En réservant la matière de la sécurité sociale à l'autorité fédérale, le législateur spécial a entendu interdire que les communautés et les régions puissent s'immiscer dans la réglementation établie par l'autorité fédérale. Toutefois, en ce qu'il a attribué aux communautés la compétence de prendre des mesures d'aide en faveur des catégories de personnes mentionnées en B.3.3. (4), il a nécessairement admis que puissent être aidées par ces mesures des personnes qui peuvent bénéficier, par ailleurs, du système de sécurité sociale. Ces deux attributions de compétence doivent s'interpréter de la manière qui les rend compatibles. On ne peut en effet présumer que ne pourraient être aidées par les communautés que les personnes qui n'en ont pas besoin. Le législateur décretaal a par ailleurs exclu tout empiètement en prévoyant, à l'article 6, § 2, du décret, que les prises en charge seront refusées si l'usager a droit à la couverture des mêmes frais en vertu d'autres dispositions légales, décrétales ou réglementaires.

Devraient être considérées comme excédant la compétence d'une communauté, les mesures par lesquelles elle prétendrait modifier une règle de sécurité sociale, la remplacer, y déroger ou l'abroger. Mais une communauté n'excède pas ses compétences si, dans

(4) La Cour vise ici les catégories de personnes auxquelles une assistance est accordée dans le cadre de l'aide aux personnes.

l'exercice des compétences qui lui sont attribuées en matière d'aide aux personnes, elle accorde à certaines d'entre elles une aide particulière, distincte de celles qui sont accordées par le régime de sécurité sociale organisé par l'autorité fédérale, et sans toucher à une matière réservée à celle-ci" (cons. B.3.9.3.).

2.

La question est de savoir si la proposition de loi soumise pour avis peut s'intégrer dans la compétence fédérale en matière de sécurité sociale.

En l'espèce, l'assurance autonomie visée dans la proposition de loi est organisée dans le cadre de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994. Il ne suffit toutefois pas d'inscrire formellement un régime dans une loi relative à la sécurité sociale pour que ce régime puisse également être considéré effectivement comme faisant partie de la sécurité sociale. Il est requis que le régime concerné présente intrinsèquement les caractéristiques d'un régime de sécurité sociale.

A cet égard, force est de relever qu'un nouveau système d'allocations peut uniquement être considéré comme un régime de sécurité sociale lorsqu'il s'agit d'allocations qui sont accordées à des personnes appartenant ou ayant appartenu à un groupe professionnel déterminé ou à leurs ayants droit et, corrélativement, qui sont cofinancées par les cotisations des personnes appartenant au groupe professionnel concerné et celles de leurs employeurs éventuels. Ce dernier élément explique d'ailleurs pourquoi les réserves faites en matière de compétence dans le domaine de la sécurité sociale ont été introduites dans l'article 6,

.../...

§ 1^{er}, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980 à titre d'exception à la compétence des régions en matière économique, même si elles s'appliquent également aux compétences des communautés et aux autres compétences des régions : un système qui repose sur les cotisations versées par les travailleurs et les employeurs et les cotisations versées par les indépendants a en effet une incidence sur le coût de production et, de ce fait, également sur le niveau des prix et porte dès lors atteinte à l'union économique, fondement de la structure étatique belge (5).

Dans le régime proposé, le financement de l'assurance autonomie s'opère dans le cadre de la gestion globale de la sécurité sociale, où une intervention complémentaire de l'Etat est prévue, et par conséquent nullement au moyen de cotisations d'employeurs et de travailleurs ou au moyen de cotisations de travailleurs indépendants.

En outre, il n'existe aucun lien entre la qualité d'allocataire et les prestations professionnelles ou les prestations professionnelles présumées du bénéficiaire ou de l'attributaire, mais le régime est applicable à quiconque est âgé d'au moins soixante-cinq ans.

Force est dès lors de conclure que, dès lors que des éléments essentiels d'un régime de sécurité sociale font défaut, la proposition de loi soumise pour avis peut difficilement s'intégrer dans la compétence fédérale en

(5) Avis 29.847/1 du 9 mars 2000, Doc. parl. Chambre, 1999-2000, n° 0426/002; voir également l'avis 28.583/3 du 17 décembre 1998, Doc. parl., Vl. P., 1998-99, n° 1239/3.

matière de sécurité sociale au sens de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 et que la proposition ne peut dès lors aboutir.

3.

Pour être complet, il convient encore de signaler que le régime que la proposition de loi vise à instaurer ne saurait davantage être concrétisé en étendant le champ d'application de la loi du 27 février 1987, déjà évoquée, de façon telle que l'allocation aux personnes âgées qui y est réglée serait accordée quel que soit le revenu des personnes concernées.

La compétence que détient l'autorité fédérale en vertu de l'article 5, § 1^{er}, II, 4°, a), de la loi spéciale du 8 août 1980 en matière d'allocations aux handicapés est en effet, selon la justification de l'amendement qui a donné lieu au texte actuel de cette disposition, limitée aux allocations tenant lieu de revenu (6). Une allocation, telle que celle qui est visée dans la présente proposition de loi et où le revenu de l'intéressé n'entre nullement en ligne de compte pour son octroi, peut difficilement être considérée comme une telle allocation tenant lieu de revenu.

(6) Voir rapport ANDRE-PETRY, Doc. parl., Sénat, 1979-80, n° 434/2, p.126.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME,
Messieurs

J. BAERT,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SMETS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SMETS.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME