

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.112/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 23 maart 2006 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 december 1997 houdende de voorwaarden waaronder de toepassing van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, tot de zelfstandigen en de leden van de kloostergemeenschappen wordt verruimd", heeft op 13 april 2006 het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het koninklijk besluit van 29 december 1997 houdende de voorwaarden waaronder de toepassing van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, tot de zelfstandigen en de leden van de kloostergemeenschappen wordt verruimd, te wijzigen.

Het ontwerp voert in hoofdzaak twee nieuwe maatregelen in. Vooreerst, de rechthebbenden die het gewaarborgd inkomen voor bejaarden of de inkomensgarantie voor ouderen genieten, worden, bij uitbreiding, rechthebbende op de tegemoetkomingen betreffende de zogenaamde "kleine risico's" in het kader van de verplichte ziekteverzekering. Daarnaast wordt een vergelijkbare maatregel getroffen voor de personen die na 30 juni 2006 voor het eerst een beroepsbezigheid als zelfstandige in hoofdberoep aanvaarden. Voor deze groep rechthebbenden wordt het voordeel van bedoelde tegemoetkomingen toegekend gedurende een periode van achttien maanden, die ingaat op de eerste dag van het trimester in de loop waarvan het begin van de activiteit heeft plaatsgevonden, voor zover dit begin van de activiteit plaatsvindt tussen 1 juli 2006 en 31 december 2007.

2. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt, luidens het eerste lid van de aanhef, geboden door artikel 33, § 1, eerste lid, 1° en 2°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994. Luidens deze bepalingen kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de toepassingssfeer van de gecoördineerde wet geheel of gedeeltelijk verruimen tot de zelfstandigen en de helpers onderworpen aan de wetgeving houdende inrichting van het sociaal statuut voor de zelfstandigen, alsmede tot de zelfstandigen die de sociale verzekering in geval van faillissement genieten, en tot de leden van de kloostergemeenschappen, andere dan degene bedoeld in artikel 32, eerste lid, 1°.

Vermits het ontwerp enkel een uitbreiding beoogt ten aanzien van de zelfstandigen en derhalve niet ten aanzien van de leden van de kloostergemeenschappen, wordt de rechtsgrond voor het ontwerp enkel geboden door artikel 33, § 1, eerste lid, 1°, en niet door 2°, van de voornoemde gecoördineerde wet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

Het ontwerp voert een verschil in behandeling in tussen zelfstandigen-rechthebbenden, op het vlak van de tussenkomst van de verzekering voor geneeskundige verzorging voor de zogenaamde "kleine risico's", enerzijds, op basis van het inkomen van ouderen, en anderzijds, op basis van het tijdstip waarop de onderworpenheid aan het zelfstandigenstatuut een aanvang neemt. Zo wordt voor zelfstandigen die het gewaarborgd inkomen voor bejaarden of de inkomensgarantie voor ouderen genieten, evenals voor de personen die na 30 juni 2006 voor het eerst een beroepsbezigheid als zelfstandige in hoofdberoep aanvatten, een regeling ontworpen waarbij zij, zonder bijdrageverhoging, rechthebbende worden op de tegemoetkomingen van de ziekteverzekering voor de zogenaamde "kleine risico's", terwijl dat niet het geval is voor de overige zelfstandigen.

Er weze in dat verband aan herinnerd dat, volgens een vaste rechtspraak, onder meer van het Arbitragehof, de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie niet uitsluiten dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdende met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de aard van de terzake geldende beginselen; de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie zijn geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

De ontworpen regeling en het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit, wordt in de bij de adviesvraag gevoegde stukken gemotiveerd door er op te wijzen, enerzijds, dat beginnende zelfstandigen zelden gedekt zijn door de vrije verzekering voor de zogenaamde "kleine risico's" of door private verzekeringen en, anderzijds, dat de ouderen een "sociaal behartigenswaardige groep" vormen. Bovendien moge uit deze stukken ook blijken dat een uitbreiding van de thans ontworpen regeling tot alle zelfstandigen, met ingang van 1 januari 2008, in het vooruitzicht wordt gesteld. Zo derhalve de beperking van de toepassing van de ontworpen maatregelen tot de voornoemde categorieën van zelfstandigen, op het eerste gezicht, redelijk kan worden verantwoord, verdient het niettemin aanbeveling in een bij het ontworpen besluit te voegen verslag aan de Koning, de motieven uiteen te zetten die het verschil in behandeling welk voortvloeit uit de ontworpen regeling, deugdelijk kunnen verantwoorden.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. Rekening houdende met hetgeen hiervoor is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontwerp, schrijve men in het eerste lid van de aanhef:

"..., inzonderheid op artikel 33, § 1, eerste lid, 1°, vervangen bij het koninklijk besluit van 18 november 1996;".

2. In het tweede lid van de aanhef, waarin wordt gerefereerd aan het met het ontwerp te wijzigen koninklijk besluit van 29 december 1997, dient de wetshistoriek van de artikelen van dat besluit waarnaar inzonderheid wordt verwezen, correct te worden weergegeven. Zo werden de artikelen 5 en 26 van dat besluit ook nog gewijzigd bij het koninklijk besluit van 13 juni 2005. De redactie van het tweede lid van de aanhef zal rekening houdende hiermee moeten worden verbeterd. Dit geldt eveneens voor de inleidende zin van de artikelen 1 en 4 van het ontwerp.

.../...

Artikel 1

1. In het ontworpen artikel 5, eerste lid, 4°*bis* (artikel 1, 1°, van het ontwerp) kunnen de woorden "rechthebbenden zijn bedoeld in artikel 4, en die" als overbodig worden geschrapt, aangezien die woorden reeds voorkomen in de inleidende zin van artikel 5, eerste lid. Bovendien, om elke twijfel weg te nemen omtrent de begunstigden van de ontworpen maatregel, kan in dezelfde ontworpen bepaling beter worden gerefereerd aan de "uitbetaling" van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden en van de inkomensgarantie voor ouderen dan aan het "genieten" van bedoelde rechten, hetgeen tevens meer in overeenstemming zou zijn met de wetten welke die rechten toekennen, waar eveneens een onderscheid wordt gemaakt tussen het "genieten" van die rechten en de concrete toekenning of de "uitbetaling" ervan.

2. De stellers van het ontwerp zullen moeten nagaan in welke mate het ontworpen artikel 5, eerste lid, 4°*ter* (artikel 1, 2°, van het ontwerp) volkomen in overeenstemming is met hetgeen thans is bepaald in artikel 26, tweede lid (dat ingevolge het ontwerp artikel 26, § 1, derde lid, wordt), van het koninklijk besluit van 29 december 1997, aangezien in laatstgenoemde bepaling een ander criterium wordt gehanteerd met betrekking tot het ingaan van het recht op verstrekkingen.

Artikel 6

De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet niet wat het bepaalde in het ontworpen artikel 6 nog toevoegt aan het ontworpen artikel 5, eerste lid, 4°*bis*, van het koninklijk besluit van 29 december 1997 (artikel 1, 1°, van het ontwerp). De stellers van het ontwerp zullen moeten nagaan in hoeverre artikel 6 in het ontwerp behouden dient te blijven en, indien dat het geval is, de redactie ervan verbeteren zodat de draagwijdte ervan, in het licht van het reeds ontworpen artikel 5, eerste lid, 4°*bis*, wordt verduidelijkt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. BAERT,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de M. L. VAN CALENBERGH, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

J. BAERT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.112/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 23 mars 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 29 décembre 1997 portant les conditions dans lesquelles l'application de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, est étendue aux travailleurs indépendants et aux membres des communautés religieuses", a donné le 13 avril 2006 l'avis suivant:

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend modifier l'arrêté royal du 29 décembre 1997 portant les conditions dans lesquelles l'application de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, est étendue aux travailleurs indépendants et aux membres des communautés religieuses.

Le projet introduit principalement deux nouvelles mesures. Tout d'abord, les bénéficiaires du revenu garanti aux personnes âgées ou de la garantie de revenus aux personnes âgées jouissent, par extension, des prestations relatives aux "petits risques" dans le cadre de l'assurance-maladie obligatoire. Une mesure comparable est en outre prévue pour les personnes qui, après le 30 juin 2006, ont commencé pour la première fois une activité professionnelle en qualité d'indépendant à titre principal. Le bénéfice de ces prestations est octroyé à ce groupe de personnes pour une durée de dix-huit mois prenant cours au premier jour du trimestre au cours duquel a eu lieu le début d'activité pour autant que ce début d'activité se situe entre le 1^{er} juillet 2006 et le 31 décembre 2007.

2. Selon le premier alinéa du préambule, les dispositions en projet trouvent leur fondement juridique à l'article 33, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994. Aux termes de ces dispositions, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, étendre en tout ou en partie, l'application de la loi coordonnée aux travailleurs indépendants et aux aidants soumis à la législation organisant le statut social des travailleurs indépendants, ainsi qu'aux travailleurs indépendants bénéficiant de l'assurance sociale en cas de faillite et aux membres des communautés religieuses autres que ceux visés à l'article 32, alinéa 1^{er}, 1^o.

Dès lors que le projet vise uniquement une extension aux travailleurs indépendants et dès lors pas aux membres des communautés religieuses, le fondement juridique du projet réside uniquement dans le 1^o et non pas dans le 2^o de l'alinéa 1^{er} de l'article 33, § 1^{er}, de la loi coordonnée susvisée.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

Le projet instaure une différence de traitement entre les travailleurs indépendants bénéficiaires sur le plan de l'intervention de l'assurance soins de santé pour ce qu'il est convenu d'appeler les "petits risques", d'une part, sur la base du revenu des personnes âgées et, d'autre part, sur la base du moment auquel prend cours l'assujettissement au statut des travailleurs indépendants. Ainsi, les travailleurs indépendants qui bénéficient du revenu garanti aux personnes âgées ou de la garantie de revenus aux personnes âgées, de même que les personnes qui, après le 30 juin 2006, ont commencé pour la première fois une activité professionnelle en qualité d'indépendant à titre principal, sont soumis à un régime leur permettant de bénéficier, sans majoration de cotisation, des interventions de l'assurance-maladie pour les "petits risques" alors que tel n'est pas le cas pour les autres indépendants.

On rappellera à cet égard que selon une jurisprudence constante, notamment celle de la Cour d'arbitrage, les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure ainsi que de la nature des principes en cause; les principes d'égalité et de non-discrimination sont violés lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Les pièces jointes à la demande d'avis motivent les dispositions en projet et la différence de traitement qui en découle en indiquant, d'une part, que les travailleurs indépendants qui débutent sont rarement couverts par l'assurance libre pour les "petits risques" ou par des assurances privées et, d'autre part, que les personnes âgées constituent un groupe socialement digne d'intérêt. En outre, ces pièces attestent également qu'une extension du régime actuellement en projet à tous les travailleurs indépendants est envisagée à compter du 1^{er} janvier 2008. Si, dès lors, la limitation de l'application des

.../...

mesures en projet aux catégories susvisées de travailleurs indépendants peut, à première vue, se justifier raisonnablement, il est néanmoins recommandé d'exposer dans un rapport au Roi joint à l'arrêté en projet, les motifs qui peuvent adéquatement justifier la différence de traitement qui résulte des dispositions en projet.

Observations particulières

Préambule

1. Compte tenu de ce qui a été relevé ci-dessus quant au fondement juridique du projet, on écrira au premier alinéa du préambule :

"..., notamment l'article 33, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, remplacé par l'arrêté royal du 18 novembre 1996;".

2. Le deuxième alinéa du préambule, qui vise l'arrêté royal du 29 décembre 1997 que le projet entend modifier, doit reproduire correctement l'historique des articles de cet arrêté, auxquels il se réfère. Ainsi, les articles 5 et 26 de cet arrêté ont également été modifiés par l'arrêté royal du 13 juin 2005. La rédaction du deuxième alinéa du préambule devra être rectifiée en conséquence. Il en va de même pour la phrase liminaire des articles 1^{er} et 4 du projet.

Article 1^{er}

1. Dans l'article 5, alinéa 1^{er}, 4^{°bis}, en projet (article 1^{er}, 1°, du projet), les mots "sont des bénéficiaires visés à l'article 4, et qui" sont superflus et peuvent être supprimés dès lors qu'ils apparaissent déjà dans la phrase introductive de l'article 5, alinéa 1^{er}. En outre, pour dissiper tout doute quant aux bénéficiaires de la mesure en projet, il vaut mieux faire référence dans la même disposition en projet au "versement" du revenu garanti aux personnes âgées et de la garantie de revenu aux personnes âgées plutôt qu'au fait de bénéficier des droits visés, ce qui serait d'ailleurs davantage conforme aux lois qui octroient ces droits et qui opèrent également une distinction entre le "bénéfice" de ces droits et leur octroi concret ou leur "versement".

.../...

2. Les auteurs du projet devront vérifier dans quelle mesure l'article 5, alinéa 1^{er}, 4^{ter}, en projet (article 1^{er}, 2°, du projet) est tout à fait conforme à ce que dispose actuellement l'article 26, alinéa 2 (qui à la suite du projet deviendra l'article 26, § 1^{er}, alinéa 3), de l'arrêté royal du 29 décembre 1997 dès lors que la disposition susvisée emploie un autre critère concernant l'ouverture du droit aux prestations.

Article 6

Le Conseil d'État, section de législation, ne voit pas ce que la règle énoncée à l'article 6 en projet apporte encore à l'article 5, alinéa 1^{er}, 4^{bis}, en projet de l'arrêté royal du 29 décembre 1997 (article 1^{er}, 1°, du projet). Les auteurs du projet devront vérifier dans quelle mesure l'article 6 doit être maintenu dans le projet et, si tel est le cas, en améliorer la rédaction en précisant sa portée à la lumière de l'article 5, alinéa 1^{er}, 4^{bis}, déjà en projet.

La chambre était composée de

Messieurs	J. BAERT,	conseiller d'État, président
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT,	assesseur de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. L. VAN CALENBERGH, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

J. BAERT