



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.985/1/V
van 2 september 2022

avis 71.985/1/V
du 2 septembre 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
7 maart 1991 tot uitvoering van
artikel 2, §§ 2 en 3, artikel 14,
§ 3, en artikel 19, derde en
vierde lid, van de wet van
6 augustus 1990 betreffende de
ziekenfondsen en de
landsbonden van
ziekenfondsen'

un projet d'arrêté royal 'portant
modification de l'arrête royal
du 7 mars 1991 portant
exécution de l'article 2, §§ 2
et 3, article 14, § 3, et
article 19, alinéas 3 et 4, de la
loi du 6 août 1990 relative aux
mutualités et aux unions
nationales de mutualités'

Op 19 juli 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 2 september 2022,* een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 maart 1991 tot uitvoering van artikel 2, §§ 2 en 3, artikel 14, § 3, en artikel 19, derde en vierde lid, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 25 augustus 2022. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Stephan DE TAEYE en Peter SOURBRON, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, adjunct-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 2 september 2022.

*

Le 19 juillet 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 2 septembre 2022 **, sur un projet d'arrêté royal ‘portant modification de l'arrête royal du 7 mars 1991 portant exécution de l'article 2, §§ 2 et 3, article 14, § 3, et article 19, alinéas 3 et 4, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 25 août 2022. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Stephan DE TAEYE et Peter SOURBRON, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur adjoint.

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 2 septembre 2022.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

** Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois ‘sur le Conseil d'État’, coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe, samen met drie andere ontwerpen van koninklijk besluit (71.986/1/V tot 71.988/1/V) en een ontwerp van ministerieel besluit (71.989/1/V), de wachttijd voor het herverkrijgen van bijstand voor de diensten in de zin van artikel 3, eerste lid, b) en c), van de wet van 6 augustus 1990 ‘betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen’ als lid van een ziekenfonds na niet-betaling van de verplichte bijdragen, die normaal gezien 24 maanden bedraagt, in te perken tot 6 maanden voor personen die zich in een behartenswaardige situatie bevinden.

Het ontwerp wijzigt daartoe het koninklijk besluit van 7 maart 1991 ‘tot uitvoering van artikel 2, §§ 2 en 3, artikel 14, § 3, en artikel 19, derde en vierde lid, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen’. Artikel 1 van het ontwerp verruimt de uitzonderingsregeling voor personen die zich in een toestand van collectieve schuldenregeling of faillissement bevinden. Artikel 2 bepaalt hoofdzakelijk wat moet worden begrepen onder de notie ‘behartenswaardige situatie’ (ontworpen artikel 2^{quater}, negende lid, van het koninklijk besluit van 7 maart 1991), en stipuleert dat in dergelijke gevallen slechts een wachtperiode van 6 maanden van toepassing is (ontworpen artikel 2^{quater}, vierde lid, van het koninklijk besluit van 7 maart 1991).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2022.

RECHTSGROND

3. De rechtsgrond voor het ontwerp wordt blijkens de aanhef gezocht in artikel 19, derde en vierde lid, van de wet van 6 augustus 1990, alsook in artikel 108 van de Grondwet.

3.1. Artikel 19, derde en vierde lid, van de wet van 6 augustus 1990 machtigt de Koning om het minimum en het maximum aantal leden van de raad van bestuur van een ziekenfonds en van een landsbond te bepalen, alsook de wijze waarop de bestuurders worden verkozen en afgezet. Deze wetsbepaling kan dan ook niet fungeren als rechtsgrond voor het ontwerp.

Artikel 2, § 3, van dezelfde wet machtigt de Koning evenwel om afwijkende regelen te treffen ten aanzien van het begrip ‘lid’ van een ziekenfonds. Deze bepaling biedt wel voldoende rechtsgrond voor het ontwerp, hetgeen door de gemachtigde werd beaamd.

3.2. Gelet op het voorgaande is er geen reden om beroep te doen op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, vervat in artikel 108 van de Grondwet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op hetgeen is uiteengezet in de opmerkingen 3.1 en 3.2, moet het eerste lid van de aanhef worden weggelaten en moet in het tweede lid worden verwezen naar artikel 2, § 3, van de wet van 6 augustus 1990 in plaats van naar artikel 19, derde en vierde lid, ervan.

Artikel 2

5.1. Artikel 2, 5°, van het ontwerp voert een lijst in van ‘behartenswaardige situaties’. Gevraagd naar de grondslag van deze lijst en de criteria die werden gehanteerd voor de opname in deze lijst, antwoordde de gemachtigde:

“Er is uitgegaan van volgende criteria:

- tegemoetkoming aan de vraag in een extra bescherming van de meest kwetsbaren [enerzijds] maar mag anderzijds het principe van bijdragebetaling niet volledig uithollen (vandaar welomschreven doelgroep van kwetsbare situaties)

- een bewezen situatie van financiële kwetsbaarheid (leefloon en vergelijkbare inkomens) met garantie [...] op basis [van] reeds gedaan inkomensonderzoek

- inspiratie werd gehaald bij bestaande regelgevingen o.a. de Wetgeving VSB (art 46 §2. De zorgkas kan personen vrijstellen van de betaling van niet tijdig betaalde premies of de premies verminderen wanneer de gebruiker zich bevindt in een behartigenswaardige situatie, en behoefte heeft aan zorg in het kader van de pijlers van de Vlaamse sociale bescherming vermeld in artikel 4, eerste lid, 4° tot en met 9° van dit decreet. De volgende categorieën van gebruikers worden van rechtswege geacht zich in een behartigenswaardige situatie, als vermeld in het eerste lid, te bevinden: 1° gebruikers die, op het ogenblik dat zij zorg nodig hebben, in budgetbegeleiding of beheer zijn bij een OCMW of bij een door de Vlaamse Gemeenschap erkende instelling voor schuldbemiddeling; Uitvoeringsbesluit: Art. 118. Het gezinsinkomen van gebruiker wordt van rechtswege geacht zich onder de armoederisicodrempel te bevinden conform het eerste lid, 1°, als aan een van de volgende voorwaarden is voldaan: Pagina 34 van 218 1° de gebruiker of een lid van zijn gezin heeft recht op een leefloon als vermeld in de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie; 2° de gebruiker of een lid van zijn gezin heeft recht op een inkomensvervangende tegemoetkoming als vermeld in de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap; 3° de gebruiker of een lid van zijn gezin heeft recht op het minimumdagbedrag van de werkloosheidsuitkering als vermeld in het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en het gezinsinkomen van de gebruiker bestaat alleen uit deze uitkering; 4° de gebruiker of een lid van zijn gezin heeft recht op de inkomensgarantie voor ouderen als vermeld in de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen.”

Onder de behartenswaardige situaties worden onder meer begrepen het onder budgetbegeleiding of budgetbeheer staan bij het OCMW, maar ook meer ingrijpende situaties zoals de collectieve schuldenregeling. Overigens wordt die collectieve schuldenregeling pas aanvaard als behartenswaardige situatie vanaf het moment waarop de aanzuiveringsregeling is

gehomologeerd,¹ en dus niet vanaf de beschikking van toelaatbaarheid, afgeleverd door de voorzitter van de arbeidsrechtbank. De vraag rijst waarom specifiek voor de collectieve schuldenregeling wordt voorzien in een dergelijke voorwaarde, terwijl voor de overige situaties zonder meer wordt aanvaard dat de betrokkene zich in een behatenswaardige situatie bevindt. De gemachtigde antwoordde daarop als volgt :

“Au moment du jugement d’admissibilité, il y a une apparence d’insolvabilité selon les déclarations et les premiers éléments transmis pa[r] l’assuré. Mais ce n’est qu’au moment du plan d’apurement qu’un médiateur a vérifié la situation de la personne, contacté les créanciers, analysé la nature des créances, etc. Le médiateur peut encore avoir conclu qu’un plan d’apurement n’est pas possible car le médié n’a pas transmis toutes les informations ou ne collabore pas, qu’il existe des dettes incompressibles.”

5.2. Deze verantwoording van het gemaakte onderscheid overtuigt niet. Wanneer de voorzitter van de arbeidsrechtbank zich overeenkomstig artikel 1675/6 van het Gerechtelijk Wetboek uitspreekt over de toelaatbaarheid van de schuldenaar tot een collectieve schuldenregeling, moet de schuldenaar overeenkomstig artikel 1675/2, eerste lid, van hetzelfde Wetboek in een toestand verkeren waarin hij niet in staat is om op duurzame wijze zijn opeisbare of nog te vervallen schulden te betalen. Er moet bijgevolg sprake zijn van een duurzame en structurele schuldenlast, alvorens een schuldenaar tot de collectieve schuldenregeling wordt toegelaten. Bovendien zal er tussen de toelating tot de collectieve schuldenregeling en de homologatie van de aanzuiveringsregeling een aanzienlijke periode liggen gedurende dewelke de wachttermijn blijft gelden, terwijl bijvoorbeeld de budgetbegeleiding kan worden gevraagd zonder aan te tonen dat er sprake is van schulden. De stellers van het ontwerp moeten de verschillende behandeling die voortvloeit uit de voormelde voorwaarden in verband met de collectieve schuldenregeling dan ook opnieuw bekijken in het licht van hetgeen voorafgaat. Ofwel moet een meer sluitende verantwoording worden geformuleerd, ofwel moet die voorwaarde worden aangepast.

Artikel 3

6.1. Overeenkomstig artikel 3 van het ontwerp heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 1 januari 2022. In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regelingen in één van deze opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

¹ Er wordt immers vereist dat de betrokkene in een toestand van collectieve schuldenregeling is en een aanzuiveringsregeling met leefgeld heeft.

De gemachtigde verklaarde in dat verband dat “de voorziene terugwerkende kracht (...) geen afbreuk [doet] aan de rechten van de personen die in de reglementaire teksten worden bedoeld. Ze laat in tegendeel toe om voor de personen die zich in een behartenswaardige situatie bevinden de wachttijd in te korten om (opnieuw) de aanvullende verzekering en eventueel een verzekeringsdekking bij een VMOB te kunnen genieten”.

6.2. De vraag rijst evenwel of de terugwerkende kracht geen ongunstige impact heeft op de betrokken ziekenfondsen en maatschappijen van onderlinge bijstand en zo ja, hoe die kan worden verantwoord. Daarop antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De Controledienst is niet in staat om de financiële impact op de ziekenfondsen/maatschappijen van onderlinge bijstand van de retroactiviteit van de inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving mee te delen. De mutualistische sector heeft ook dienaangaande geen informatie overgemaakt. Een dergelijke terugwerkende kracht zal tot gevolg hebben dat er meer inkomsten zullen zijn (om te kunnen genieten van voordelen moeten bijdragen betaald worden), alsook meer uitgaven (de financiële tussenkomsten voorzien in de statuten verlenen). Voor het overige kan meegedeeld worden dat de betrokken besluiten opgesteld werden in samenwerking met de mutualistische sector, die nooit bezwaren tegen een inwerkingtreding op 1 januari 2022 heeft geformuleerd.”

Het is de vraag of de terugwerkende kracht zal leiden tot meer inkomsten voor de betrokken ziekenfondsen en maatschappijen van onderlinge bijstand, aangezien zowel onder de ontworpen als onder de bestaande regeling vereist is dat gedurende een bepaalde periode bijdragen worden betaald, voorafgaand aan het herverkrijgen van de rechten in het kader van een aanvullende verzekering, en aangezien de periode waarbinnen bijdragen moesten worden betaald om met ingang van 1 januari 2022 opnieuw van deze aanvullende verzekering te kunnen genieten, inmiddels verstreken is. De Raad van State moet dan ook in de aangegeven mate een voorbehoud formuleren bij de terugwerkende kracht.

6.3. Door de uitwerking van het te nemen besluit vanaf 1 januari 2022 wordt een onderscheid gemaakt tussen de categorieën van personen die in gebreke zijn gebleven de bijdragen te betalen en die zich in een behartenswaardige situatie bevonden vóór 1 juli 2021 (namelijk 6 maanden voorafgaand aan het begin van de opeenvolgende periode van 6 maanden) en de personen die in gebreke zijn gebleven de bijdragen te betalen en die zich in een behartenswaardige situatie bevonden ná 1 juli 2021. Voor deze eerste categorie zal de wachtermijn nog steeds 24 maanden bedragen, terwijl deze voor de tweede categorie wordt herleid tot 6 maanden. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Een persoon kan slechts de hoedanigheid van lid van wie de mogelijkheid om een voordeel van deze diensten te genieten, is opgeheven hebben vanaf 1 januari 2022 in toepassing van de huidige reglementering. De wachttijd van 24 maanden (of 6 maanden) kan derhalve slechts ingaan op 1 januari 2022. Indien er een gebeurtenis die aanleiding kon geven tot de uitbetaling van een financiële tussenkomst van de verplichte aanvullende verzekering in 2021 plaatsgevonden heeft, kon de persoon van wie de mogelijkheid om een dergelijk voordeel te genieten, slechts geschorst was ipv opgeheven, de tussenkomst in 2021 krijgen indien de achterstallen van bijdragen betaald werden. In dat geval is er zelfs geen sprake van een wachttijd in 2022.”

De keuze van de scharnierdatum van 1 januari 2022 vormt weliswaar een objectief criterium, maar daarmee wordt nog niet verantwoord waarom personen die (meer dan) vierentwintig maanden geen betalingen hebben uitgevoerd voorafgaand aan de datum van 1 januari 2022 en die zich tussen 1 juli en 31 december 2021 in een behartenswaardige situatie bevonden slechts een wachttermijn van zes maanden moeten doorlopen, terwijl voor personen die zich vóór 30 juni 2021 in een soortgelijke behartenswaardige situatie bevonden een wachttermijn van vierentwintig maanden wordt opgelegd. De vraag rijst dan ook of er, in het licht van het gelijkheidsbeginsel, niet moet worden voorzien in een overgangsregeling die deze abrupte overgang mildert.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet, conjointement avec trois autres projets d'arrêté royal (71.986/1/V à 71.988/1/V) et un projet d'arrêté ministériel (71.989/1/V), de réduire le stage d'attente, qui est normalement de 24 mois, pour le recouvrement de l'assistance pour les services visés à l'article 3, alinéa 1^{er}, b) et c), de la loi du 6 août 1990 'relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités', en tant que membre d'une mutualité après le non-paiement des cotisations obligatoires, à 6 mois pour les personnes qui se trouvent dans une situation digne d'intérêt.

À cet effet, le projet modifie l'arrêté royal du 7 mars 1991 'portant exécution de l'article 2, §§ 2 et 3, article 14, § 3, et article 19, alinéas 3 et 4, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités'. L'article 1^{er} du projet étend le régime d'exception aux personnes qui se trouvent en règlement collectif de dettes ou en état de faillite. L'article 2 prévoit essentiellement ce qu'il faut entendre par la notion de 'situation digne d'intérêt' (article 2^{quater}, alinéa 9, en projet, de l'arrêté royal du 7 mars 1991) et énonce que, dans pareils cas, un stage d'attente de 6 mois seulement s'applique (article 2^{quater}, alinéa 4, en projet, de l'arrêté royal du 7 mars 1991).

L'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} janvier 2022.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Selon le préambule, le fondement juridique du projet est recherché dans l'article 19, alinéas 3 et 4, de la loi du 6 août 1990, ainsi que dans l'article 108 de la Constitution.

3.1. L'article 19, alinéas 3 et 4, de la loi du 6 août 1990 habilite le Roi à fixer le nombre minimum et maximum de membres du conseil d'administration d'une mutualité et d'une union nationale ainsi qu'à déterminer les procédures d'élection et de révocation des administrateurs. Cette disposition légale ne peut dès lors procurer un fondement juridique au projet.

L'article 2, § 3, de la même loi habilite toutefois le Roi à fixer des règles dérogeant à la définition de la notion de 'membre' d'une mutualité. Cette disposition procure effectivement un fondement juridique suffisant au projet, ce que le délégué a confirmé.

3.2. Compte tenu de ce qui précède, il n'y a pas lieu d'invoquer le pouvoir général d'exécution du Roi, inscrit à l'article 108 de la Constitution.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Eu égard aux observations formulées aux points 3.1 et 3.2, on omettra le premier alinéa du préambule et le deuxième alinéa doit viser l'article 2, § 3, de la loi du 6 août 1990 au lieu de son article 19, alinéas 3 et 4.

Article 2

5.1. L'article 2, 5°, du projet instaure une liste de 'situations dignes d'intérêt'. Interrogé sur le fondement de cette liste et sur les critères utilisés en vue de l'inscription sur cette liste, le délégué a répondu ce qui suit :

« Er is uitgegaan van volgende criteria:

- tegemoetkoming aan de vraag in een extra bescherming van de meest kwetsbaren [enerzijds] maar mag anderzijds het principe van bijdragebetaling niet volledig uithollen (vandaar welomschreven doelgroep van kwetsbare situaties)

- een bewezen situatie van financiële kwetsbaarheid (leefloon en vergelijkbare inkomens) met garantie [...] op basis [van] reeds gedaan inkomensonderzoek

- inspiratie werd gehaald bij bestaande regelgevingen o.a. de Wetgeving VSB (art 46 §2. De zorgkas kan personen vrijstellen van de betaling van niet tijdig betaalde premies of de premies verminderen wanneer de gebruiker zich bevindt in een behartigenswaardige situatie, en behoefte heeft aan zorg in het kader van de pijlers van de Vlaamse sociale bescherming vermeld in artikel 4, eerste lid, 4° tot en met 9° van dit decreet. De volgende categorieën van gebruikers worden van rechtswege geacht zich in een behartigenswaardige situatie, als vermeld in het eerste lid, te bevinden: 1° gebruikers die, op het ogenblik dat zij zorg nodig hebben, in budgetbegeleiding of beheer zijn bij een OCMW of bij een door de Vlaamse Gemeenschap erkende instelling voor schuldbemiddeling; Uitvoeringsbesluit: Art. 118. Het gezinsinkomen van gebruiker wordt van rechtswege geacht zich onder de armoederisicodrempel te bevinden conform het eerste lid, 1°, als aan een van de volgende voorwaarden is voldaan: Pagina 34 van 218 1° de gebruiker of een lid van zijn gezin heeft recht op een leefloon als vermeld in de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie; 2° de gebruiker of een lid van zijn gezin heeft recht op een inkomensvervangende tegemoetkoming als vermeld in de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap; 3° de gebruiker of een lid van zijn gezin heeft recht op het minimumdagbedrag van de werkloosheidsuitkering als vermeld in het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en het gezinsinkomen van de gebruiker bestaat alleen uit deze uitkering; 4° de gebruiker of een lid van zijn gezin heeft recht op de inkomensgarantie voor ouderen als vermeld in de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen ».

Par situations dignes d'intérêt, on entend notamment le fait d'être sous guidance budgétaire ou gestion budgétaire auprès du CPAS, mais également d'autres situations plus radicales comme le règlement collectif de dettes. Ce règlement collectif de dettes n'est d'ailleurs admis comme situation digne d'intérêt qu'à partir du moment où le plan d'apurement est homologué¹, et donc pas à partir de l'ordonnance d'admissibilité délivrée par le président du tribunal du travail. La question se pose de savoir pourquoi une telle condition est prévue spécifiquement pour le règlement collectif de dettes, alors que pour les autres situations, il est purement et simplement admis que l'intéressé se trouve dans une situation digne d'intérêt. À ce sujet, le délégué a répondu en ces termes :

« Au moment du jugement d'admissibilité, il y a une apparence d'insolvabilité selon les déclarations et les premiers éléments transmis par l'assuré. Mais ce n'est qu'au moment du plan d'apurement qu'un médiateur a vérifié la situation de la personne, contacté les créanciers, analysé la nature des créances, etc. Le médiateur peut encore avoir conclu qu'un plan d'apurement n'est pas possible car le médié n'a pas transmis toutes les informations ou ne collabore pas, qu'il existe des dettes incompressibles ».

5.2. Cette justification de la distinction opérée ne convainc pas. Lorsque le président du tribunal du travail, conformément à l'article 1675/6 du Code judiciaire, statue sur l'admissibilité du débiteur au règlement collectif de dettes, le débiteur doit, conformément à l'article 1675/2, alinéa 1^{er}, du même code, se trouver dans une situation où il n'est pas en état, de manière durable, de payer ses dettes exigibles ou encore à échoir. Par conséquent, avant d'admettre un débiteur au règlement collectif de dettes, il doit être question d'un endettement durable et structurel. En outre, entre l'admission au règlement collectif de dettes et l'homologation du plan d'apurement, un laps de temps considérable se sera écoulé durant lequel le stage d'attente continue de s'appliquer, alors que par exemple la guidance budgétaire peut être demandée sans démontrer qu'il est question de dettes. Les auteurs du projet doivent dès lors réexaminer, au regard de ce qui précède, la différence de traitement qui découle des conditions précitées en ce qui concerne le règlement collectif de dettes. Il y a lieu de fournir une justification plus pertinente ou d'adapter cette condition.

Article 3

6.1. Conformément à l'article 3 du projet, l'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} janvier 2022. Il y a lieu d'observer à cet égard que ce n'est que sous certaines conditions que l'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés peut être réputée admissible.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. La rétroactivité des dispositions en projet n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une de ces hypothèses énumérées.

¹ En effet, il est requis que l'intéressé soit en règlement collectif de dettes et soit soumis à un plan d'apurement avec un revenu d'intégration.

Le délégué a déclaré à cet égard que « de voorziene terugwerkende kracht (...) geen afbreuk [doet] aan de rechten van de personen die in de reglementaire teksten worden bedoeld. Ze laat in tegendeel toe om voor de personen die zich in een behartenswaardige situatie bevinden de wachttijd in te korten om (opnieuw) de aanvullende verzekering en eventueel een verzekeringsdekking bij een VMOB te kunnen genieten ».

6.2. La question se pose toutefois de savoir si la rétroactivité n'a pas une incidence défavorable sur les mutualités et sociétés mutualistes concernées et, dans l'affirmative, comment elle peut se justifier. À ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

« De Controledienst is niet in staat om de financiële impact op de ziekenfondsen/maatschappijen van onderlinge bijstand van de retroactiviteit van de inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving mee te delen. De mutualistische sector heeft ook dienaangaande geen informatie overgemaakt. Een dergelijke terugwerkende kracht zal tot gevolg hebben dat er meer inkomsten zullen zijn (om te kunnen genieten van voordelen moeten bijdragen betaald worden), alsook meer uitgaven (de financiële tussenkomsten voorzien in de statuten verlenen). Voor het overige kan meegedeeld worden dat de betrokken besluiten opgesteld werden in samenwerking met de mutualistische sector, die nooit bezwaren tegen een inwerkingtreding op 1 januari 2022 heeft geformuleerd ».

Reste à savoir si la rétroactivité donnera lieu à une augmentation des revenus des mutualités et sociétés mutualistes concernées, dès lors que tant le régime en projet que le régime en vigueur exigent le paiement de cotisations pendant une période déterminée, préalablement au recouvrement des droits dans le cadre d'une assurance complémentaire et que la période durant laquelle les cotisations devaient être payées pour pouvoir bénéficier à nouveau de cette assurance complémentaire à partir du 1^{er} janvier 2022 a entre-temps expiré. Le Conseil d'État se doit dès lors, dans la mesure indiquée, de formuler une réserve sur la rétroactivité.

6.3. L'arrêté envisagé produisant ses effets à partir du 1^{er} janvier 2022, une distinction est opérée entre les catégories de personnes en défaut de paiement des cotisations et qui se trouvaient dans une situation digne d'intérêt avant le 1^{er} juillet 2021 (à savoir 6 mois avant le début de la période subséquente de 6 mois) et les personnes en défaut de paiement des cotisations et qui se trouvaient dans une situation digne d'intérêt après le 1^{er} juillet 2021. Pour cette première catégorie, le stage d'attente sera encore de 24 mois, alors qu'il est ramené à 6 mois pour la deuxième catégorie. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Een persoon kan slechts de hoedanigheid van lid van wie de mogelijkheid om een voordeel van deze diensten te genieten, is opgeheven hebben vanaf 1 januari 2022 in toepassing van de huidige reglementering. De wachttijd van 24 maanden (of 6 maanden) kan derhalve slechts ingaan op 1 januari 2022. Indien er een gebeurtenis die aanleiding kon geven tot de uitbetaling van een financiële tussenkomst van de verplichte aanvullende verzekering in 2021 plaatsgevonden heeft, kon de persoon van wie de mogelijkheid om een dergelijk voordeel te genieten, slechts geschorst was ipv opgeheven, de tussenkomst in 2021 krijgen indien de achterstallen van bijdragen betaald werden. In dat geval is er zelfs geen sprake van een wachttijd in 2022 ».

Le choix de la date charnière du 1^{er} janvier 2022 constitue certes un critère objectif, mais il ne justifie pas encore pourquoi les personnes qui n'ont pas effectué de paiements (plus de) vingt-quatre mois avant la date du 1^{er} janvier 2022 et qui se trouvaient dans une situation digne d'intérêt entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 2021 ne doivent effectuer qu'un stage d'attente de six mois, alors qu'un stage d'attente de vingt-quatre mois est imposé aux personnes qui se trouvaient avant le 30 juin 2021 dans une situation digne d'intérêt similaire. La question se pose dès lors de savoir s'il ne faut pas prévoir, au regard du principe d'égalité, un régime transitoire qui tempère cette transition brusque.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE