



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 72.980/2
du 20 février 2023

advies 72.980/2
van 20 februari 2023

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'article 225 de
l'arrêté royal du 3 juillet 1996
portant exécution de la loi
relative à l'assurance
obligatoire soins de santé et
indemnités, coordonnée le
14 juillet 1994'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
artikel 225 van het koninklijk
besluit van 3 juli 1996 tot
uitvoering van de wet
betreffende de verplichte
verzekering voor
geneeskundige verzorging en
uitkeringen, gecoördineerd op
14 juli 1994'

Le 26 janvier 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'article 225 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 20 février 2023. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 février 2023.

*

Op 26 januari 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van artikel 225 van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 20 februari 2023. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 februari 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. L'article 1^{er}, qui tend à compléter par un nouvel alinéa l'article 225, § 3, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 'portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994', modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 18 avril 2022, doit être rédigé comme suit :

« Pour l'application du présent article, il n'est pas tenu compte du bonus emploi ou du bonus emploi plus octroyés [la suite comme au projet] »¹.

2. L'article 225, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 énumère les catégories de travailleurs « considérés comme travailleurs ayant personne à charge au sens de l'article 93 de la loi [relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994] ».

L'alinéa 2 de la même disposition énonce ce qui suit :

« Les personnes visées à l'alinéa premier, 1^o à 4^o[,] ne peuvent être considérées comme à charge que si elles n'exercent aucune activité professionnelle et ne bénéficient effectivement ni d'une pension ou d'une rente, ni d'une allocation ou d'une indemnité en vertu d'une législation belge ou étrangère. Elles doivent en outre être financièrement à charge du titulaire lui-même et non d'une autre personne qui appartient au même ménage ».

Le premier alinéa de l'article 225, § 2, prévoit également que

« [l]e titulaire visé au § 1^{er}, 3^o et 4^o, qui cohabite simultanément avec des personnes autres que celles qui sont énumérées à ce paragraphe, ne peut conserver la qualité de travailleur ayant personne à charge que si ces autres personnes n'exercent aucune activité professionnelle et ne bénéficient effectivement ni d'une pension, ni d'une rente, ni d'une allocation ou d'une indemnité en vertu d'une législation belge ou étrangère [...] ».

¹ Pour le « bonus emploi », voir notamment l'article 2, 5^o, du décret de la Région flamande du 20 mai 2022 'régulant l'octroi d'un bonus emploi'. Pour le « bonus emploi plus », voir notamment l'article 2, 6^o, du décret de la Région flamande et de la Communauté flamande du 15 juillet 2022 'régulant l'octroi d'un bonus emploi plus aux indépendants débutants'.

Le paragraphe 3 du même article 225 définit ce qu'il y a lieu d'entendre par activité professionnelle au sens des paragraphes 1^{er} et 2. Il s'agit de

« toute activité professionnelle susceptible de produire des revenus visés, suivant le cas, à l'article 23, § 1^{er}, 1^o, 2^o ou 4^o, ou à l'article 228, § 2, 3^o et 4^o, du Code des impôts sur les revenus 1992, même si elle est exercée par personne interposée, et toute activité analogue exercée dans un pays étranger ou au service d'une organisation internationale ou supranationale. [...] ».

L'article 1^{er} du projet tend à compléter ce paragraphe 3 par un alinéa rédigé comme suit :

« Pour l'application du présent article, il n'est pas tenu compte du bonus emploi octroyé conformément au décret de la Région flamande du 20 mai 2022 réglant l'octroi d'un bonus emploi ou au décret de la Région flamande et de la Communauté flamande du 15 juillet 2022 réglant l'octroi d'un bonus emploi plus aux indépendants débutants » ².

La lettre de demande d'avis adressée à l'Inspecteur des Finances expose ce qui suit :

« En assurance indemnités, la situation familiale du titulaire en incapacité de travail est vérifiée en vue de déterminer si le titulaire a la qualité de titulaire avec personne à charge, de titulaire isolé ou de titulaire cohabitant.

Pour ce faire, les revenus du ménage sont pris en considération : il faudrait donc en principe tenir compte du montant de la prime attribuée dans le cadre du bonus emploi.

Compte tenu de l'objectif poursuivi par le bonus emploi flamand, le projet d'arrêté qui vous est soumis pour avis vise à ne pas tenir compte de la prime octroyée dans le cadre du bonus emploi pour déterminer la situation familiale du titulaire reconnu en incapacité de travail.

Il s'agit donc d'une mesure de neutralisation ».

La section de législation observe que l'article 230, § 1^{er}*ter*, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 est consacré aux indemnités versées au titulaire lui-même lorsqu'il bénéficie d'un revenu professionnel découlant d'une activité autorisée dans les conditions fixées au paragraphe 2 de la même disposition et qu'il n'est pas visé au paragraphe 1^{er}.

Les revenus professionnels pris en compte dans le cadre de cette activité sont, d'après la même disposition,

« tout revenu visé à l'article 17, § 1^{er}, 5^o, à l'article 23, § 1^{er}, 1^o, 2^o et 4^o, ou à l'article 90, alinéa 1^{er}, 1^o au 2^o et 12^o, du Code des impôts sur les revenus 1992 qu'un titulaire obtient par l'exercice d'une activité personnelle, ainsi que toute indemnité, allocation ou rente accordée en remplacement de ces revenus ».

À l'instar de ce que prévoit l'article 225, § 3, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996, l'article 230, § 1^{er}*ter*, du même arrêté énumère plusieurs catégories de revenus qui ne sont pas pris en compte pour le calcul des revenus liés à l'activité professionnelle du titulaire en question.

² Sur la rédaction de cette disposition, il est renvoyé à l'observation n° 1 ci-avant.

Compte tenu de l'objectif de neutralisation poursuivi par la mesure examinée, la question se pose de savoir si, bien que les articles 225 et 230 de l'arrêté royal couvrent des situations différentes, la mesure de neutralisation prévue par le projet ne devrait pas également être envisagée en ce qui concerne les revenus dont dispose le titulaire de l'indemnité lui-même lorsqu'il est autorisé à reprendre partiellement le travail.

Cet examen présuppose que le titulaire en question se trouve dans les conditions prescrites par les législations décrétales flamandes pour pouvoir prétendre aux bonus emploi qui y sont réglés, ce qu'il appartiendra à l'auteur du projet de vérifier.

Article 2

Aux termes de l'article 2,

« [l]e présent arrêté produit ses effets le 1^{er} janvier 2022 ».

Il est rappelé que la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par la loi. En l'absence d'autorisation légale, elle ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

Il ressort des pièces annexées à la demande d'avis que la date du 1^{er} janvier 2022 est justifiée par les circonstances suivantes :

« La date du 1^{er} janvier 2022 est proposée comme date d'entrée en vigueur de cette modification réglementaire. En effet, la prime accordée dans le cadre de ce bonus emploi doit être qualifiée comme un avantage annuel, ce qui signifie qu'en principe, un douzième du montant accordé doit être pris en compte chaque mois civil de 2022. En prévoyant la neutralisation à partir du 1^{er} janvier 2022, l'intégralité du montant de la prime ne sera pas prise en compte en 2022 »³.

Il en résulte que la rétroactivité prévue à l'article 2 est admissible.

*

³ Avis du 19 octobre 2022 du Comité de gestion de l'assurance indemnités des travailleurs salariés du Service des indemnités de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, p. 3. Voir également l'avis du 19 octobre 2022 du Comité de gestion de l'assurance indemnités des travailleurs indépendants du Service des indemnités de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, p. 3.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. Artikel 1, dat ertoe strekt een nieuw lid in te voegen in artikel 225, § 3, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 ‘tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994’, dat laatstelijk gewijzigd is bij het koninklijk besluit van 18 april 2022, dient gesteld te worden als volgt:

“Voor de toepassing van dit artikel wordt geen rekening gehouden met de jobbonus of de jobbonus plus toegekend (voorts zoals in het ontwerp)”.¹

2. Artikel 225, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 geeft een opsomming van de categorieën werknemers die “[w]orden beschouwd als werknemer met persoon ten laste in de zin van artikel 93 van de (...) wet [betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994]”.

Het tweede lid van dezelfde bepaling luidt als volgt:

“De personen bedoeld in het eerste lid, 1° tot 4°[,], kunnen slechts als persoon ten laste worden beschouwd als zij geen enkele beroepsactiviteit uitoefenen en niet werkelijk in het genot zijn van een pensioen, een rente, een tegemoetkoming of een uitkering krachtens een Belgische of een vreemde wetgeving. Zij moeten bovendien financieel ten laste zijn van de gerechtigde zelf en niet van een andere persoon die deel uitmaakt van hetzelfde gezin.”

Het eerste lid van artikel 225, § 2, bepaalt voorts:

“De bij § 1, 3° en 4°, bedoelde gerechtigde die tevens samenwoont met andere dan in die paragraaf opgesomde personen, behoudt slechts de hoedanigheid van werknemer met persoon ten laste wanneer deze andere personen geen enkele beroepsactiviteit uitoefenen en niet werkelijk in het genot zijn van een pensioen, een rente, een tegemoetkoming of een uitkering krachtens een Belgische of vreemde wetgeving (...)”.

¹ Wat betreft de “jobbonus”, zie inzonderheid artikel 2, 5°, van het decreet van het Vlaams Gewest van 20 mei 2022 ‘tot regeling van de toekenning van een jobbonus’. Wat betreft de “jobbonus plus”, zie inzonderheid artikel 2, 6°, van het decreet van het Vlaams Gewest en van de Vlaamse Gemeenschap van 15 juli 2022 ‘tot regeling van de toekenning van een jobbonus plus voor startende zelfstandigen’.

Paragraaf 3 van datzelfde artikel 225 bepaalt wat er verstaan dient te worden onder beroepsactiviteit als bedoeld in de paragrafen 1 en 2. Het gaat om

“iedere bezigheid die, naargelang van het geval, een inkomen als bedoeld in artikel 23, § 1, 1°, 2° of 4°, of in artikel 228, § 2, 3° en 4°, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 kan opleveren, zelfs indien ze door een tussenpersoon wordt uitgeoefend, en iedere gelijkaardige bezigheid die wordt uitgeoefend in een vreemd land of in dienst van een internationale of supranationale organisatie. (...)”.

Artikel 1 van het ontwerp strekt ertoe deze paragraaf 3 aan te vullen met een lid dat luidt als volgt:

“Voor de toepassing van dit artikel wordt geen rekening gehouden met de jobbonus toegekend overeenkomstig het decreet van het Vlaams Gewest van 20 mei 2022 tot regeling van de toekenning van een jobbonus of het decreet van het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap van 15 juli 2022 tot regeling van de toekenning van een jobbonus plus voor startende zelfstandigen”.²

In de brief met de adviesaanvraag gericht aan de inspecteur van Financiën staat het volgende:

“En assurance indemnités, la situation familiale du titulaire en incapacité de travail est vérifiée en vue de déterminer si le titulaire a la qualité de titulaire avec personne à charge, de titulaire isolé ou de titulaire cohabitant.

Pour ce faire, les revenus du ménage sont pris en considération : il faudrait donc en principe tenir compte du montant de la prime attribuée dans le cadre du bonus emploi.

Compte tenu de l’objectif poursuivi par le bonus emploi flamand, le projet d’arrêté qui vous est soumis pour avis vise à ne pas tenir compte de la prime octroyée dans le cadre du bonus emploi pour déterminer la situation familiale du titulaire reconnu en incapacité de travail.

Il s’agit donc d’une mesure de neutralisation”.

De afdeling Wetgeving merkt op dat artikel 230, § 1^{ter}, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 gewijd is aan de uitkeringen die toegekend worden aan de gerechtigde zelf wanneer deze een beroepsinkomen geniet dat voortvloeit uit een activiteit die toegelaten is onder de in § 2 van dezelfde bepaling bepaalde voorwaarden en hij niet valt onder de gerechtigden bedoeld in § 1.

De beroepsinkomsten die in het kader van die activiteit in aanmerking genomen worden zijn volgens dezelfde bepaling de volgende:

“elk inkomen bedoeld in artikel 17, § 1, 5°, artikel 23, § 1, 1°, 2° en 4° of artikel 90, eerste lid, 1° tot 2° en 12°, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 dat een gerechtigde zich door een persoonlijke activiteit verschaft, evenals elke uitkering, vergoeding of rente die hem wegens het derven van dat inkomen wordt verleend.”

² Wat de redactie van die bepaling betreft, wordt verwezen naar opmerking 1 hiervoor.

Naar het voorbeeld van wat bepaald wordt in artikel 225, § 3, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996, worden in artikel 230, § 1^{ter}, van hetzelfde besluit, verschillende categorieën inkomsten opgesomd waarmee geen rekening wordt gehouden bij de berekening van de inkomsten die verband houden met de beroepsactiviteit van de gerechtigde in kwestie.

Gelet op het neutralisatiedoeleinde dat met de onderzochte maatregel wordt nagestreefd en hoewel de artikelen 225 en 230 van het koninklijk besluit betrekking hebben op onderscheiden situaties, rijst de vraag of de neutralisatiemaatregel bedoeld in het ontwerp niet ook zou moeten gelden voor de inkomsten die de gerechtigde van de uitkering zelf geniet wanneer hij het werk gedeeltelijk mag hervatten.

Dat onderzoek vooronderstelt dat de gerechtigde in kwestie beantwoordt aan de voorwaarden gesteld in de Vlaamse decreetgeving om aanspraak te kunnen maken op de jobbonussen die daarin worden geregeld. Het komt toe aan de steller van het ontwerp om dat na te gaan.

Artikel 2

Artikel 2 luidt als volgt:

“Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2022.”

Er wordt op gewezen dat bestuurshandelingen krachtens een algemeen rechtsbeginsel in de regel geen terugwerkende kracht hebben. Terugwerkende kracht kan evenwel gerechtvaardigd zijn indien de wet die toestaat. Indien ze niet bij de wet wordt toegestaan, is ze alleen aanvaardbaar bij wijze van uitzondering, inzonderheid wanneer dat nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisatie van een rechtstoestand of een feitelijke toestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

Uit de stukken die bij de adviesaanvraag gevoegd zijn, blijkt dat de datum van 1 januari 2022 als volgt wordt verantwoord:

“Als datum van inwerkingtreding van deze reglementaire wijziging wordt 1 januari 2022 voorgesteld. De premie toegekend in het kader van deze jobbonus dient immers als een jaarlijks voordeel te worden gekwalificeerd, waardoor principieel voor elke kalendermaand van 2022 één twaalfde van het toegekende bedrag in aanmerking moet worden genomen. Door de neutralisatie vanaf 1 januari 2022 te voorzien, wordt in 2022 met het hele bedrag van de premie geen rekening gehouden.”³

³ Advies van 19 oktober 2022 van het Beheerscomité van de uitkeringsverzekering voor werknemers van de Dienst voor uitkeringen van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, p. 3. Zie eveneens het advies van 19 oktober 2022 van het Beheerscomité van de uitkeringsverzekering voor zelfstandigen van de Dienst voor uitkeringen van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, p. 3.

Daaruit volgt dat de terugwerking waarin artikel 2 voorziet aanvaard kan worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT