



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 68.441/2
du 5 janvier 2021

advies 68.441/2
van 5 januari 2021

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'article 214 de
l'arrêté royal du 3 juillet 1996
portant exécution de la loi
relative à l'assurance
obligatoire soins de santé et
indemnités coordonnées le
14 juillet 1994'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
artikel 214 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 8 décembre 2020, 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 214 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 5 janvier 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

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 5 janvier 2021.

*

Op 8 december 2020 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 214 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 5 januari 2021. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 5 januari 2021.

*

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.

1. L'avis que le Comité de gestion de l'assurance indemnités des travailleurs indépendants a donné sur le projet d'arrêté n'était pas une formalité obligatoire.

Aussi, c'est dans un alinéa commençant par le mot « Considérant », et non pas par le mot « Vu », que le préambule en fera mention.

2. Actuellement, l'article 214, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o, a), 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' est rédigé comme suit :

« Le montant journalier minimum de l'indemnité accordée aux titulaires qui ont la qualité de travailleur régulier est fixé comme suit :

1^o pour les titulaires qui sont considérés comme travailleur avec personne à charge, le montant journalier minimum est égal au montant du minimum garanti de pension de retraite de ménage pour un travailleur salarié avec une carrière complète, évalué en jours ouvrables, octroyé en vertu de l'article 152, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 et de l'article 8, alinéa 1^{er}, de [la] loi du 6 juillet 2016 accordant une prime à certains bénéficiaires d'une pension minimum et portant augmentation de certaines pensions minima, dans les régimes des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants ;

2^o pour les titulaires qui ne sont pas considérés comme travailleur avec personne à charge, le montant journalier minimum est égal :

a) pour les titulaires visés à l'article 226 ou 226bis, au montant du minimum garanti de pension de retraite pour un travailleur salarié avec une carrière complète, qui n'est pas visé au 1^o, évalué en jours ouvrables, octroyé en vertu des articles 152, alinéa 1^{er}, et 8, alinéa 1^{er}, précités ; ».

L'arrêté en projet suggère de modifier ces dispositions en ce sens que, dans les hypothèses qu'elles visent, le montant minimum de l'indemnité ne serait plus lié à celui du minimum garanti de pension de retraite mais serait fixé directement dans le texte même de l'article 214 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996. Selon son article 2, l'arrêté en projet entrerait en vigueur – plus exactement, « produirait ses effets »¹ rétroactivement – le 1^{er} janvier 2021.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », formule F 4-5-1-3.

Il ressort du dossier ², et il a été confirmé par la fonctionnaire déléguée, que les montants fixés par le projet d'arrêté l'ont été en veillant à ce qu'ils correspondent aux montants de base préexistants, convertis en jours ouvrables, du minimum garanti de pension de retraite.

L'arrêté en projet a donc été conçu de manière telle qu'au moment de son entrée en vigueur, le montant minimum de l'indemnité applicable dans les hypothèses que visent les dispositions précitées de l'article 214 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 soit en réalité le même que celui résultant de l'application de ces dispositions avant que l'arrêté en projet ne les modifie ³.

À cet égard, l'attention est attirée sur le fait qu'un arrêté royal du 20 décembre 2020 'relatif à l'augmentation de la pension minimum garantie' a prévu une augmentation progressive de la pension minimum garantie dans le régime de pension des travailleurs salariés.

La première augmentation prévue par cet arrêté a été conçue pour s'appliquer à partir du 1^{er} janvier 2021.

Invitée à préciser si les montants fixés par le projet d'arrêté tiennent compte de l'augmentation de la pension minimum garantie applicable à partir du 1^{er} janvier 2021, la fonctionnaire déléguée a répondu par la négative ⁴ :

« [e]n effet, le gouvernement a décidé d'augmenter les pensions minimales, mais pas les minimas existant pour les autres prestations de sécurité sociale ».

Il convient à ce sujet de ne pas perdre de vue qu'en l'état du droit applicable le 1^{er} janvier 2021, dans les hypothèses visées par le 1^o et le 2^o, a), de l'article 214, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996, ces dispositions étaient rédigées en ce sens que le montant journalier minimum de l'indemnité était égal au montant du minimum garanti de pension de retraite, évalué en jours ouvrables.

Aussi, dans ces hypothèses, par l'effet combiné des dispositions qui viennent d'être citées et de l'arrêté royal du 20 décembre 2020, le montant journalier minimum de l'indemnité a, à partir du 1^{er} janvier 2021, été augmenté en appliquant le même pourcentage que celui de l'augmentation du montant de la pension minimum garantie que l'arrêté royal du 20 décembre 2020 a prévue à partir de la même date.

² Voir en particulier la note CI 2020/81 au Comité de gestion de l'assurance indemnités des travailleurs salariés, datée du 13 novembre 2020.

³ Ceci sous réserve d'une très légère augmentation, due à l'augmentation du mécanisme d'indexation applicable en la matière (voir sur ce point la note CI 2020/81, précitée).

⁴ Ceci ressort aussi du contenu de la discussion qui s'est tenue lors de l'examen du projet d'arrêté par le comité de gestion de l'assurance indemnités des travailleurs indépendants le 18 novembre 2020.

Les catégories de personnes auxquelles s'appliquent le 1^o et le 2^o, a), de l'article 214, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996, ont donc, à partir du 1^{er} janvier 2021, acquis le droit de bénéficier de l'augmentation du montant journalier minimum de leur indemnité résultant de l'application combinée de ces dispositions et de l'arrêté royal du 20 décembre 2020.

En ne prenant pas en compte l'augmentation de la pension minimum garantie applicable à partir du 1^{er} janvier 2021, l'arrêté en projet priverait les intéressés de ce droit et ce, de manière rétroactive puisque, selon son article 2, il produirait ses effets le 1^{er} janvier 2021.

Il porterait dès lors rétroactivement atteinte à des droits régulièrement acquis.

Ce faisant, il méconnaîtrait le principe de la non-rétroactivité des actes administratifs ⁵.

Le projet d'arrêté sera revu pour tenir compte de cette observation.

*

⁵ On ne peut soutenir que la rétroactivité prévue par l'article 2 du projet d'arrêté serait la simple résultante du fait que l'article 93ter de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994', qui consacrait le principe suivant lequel le montant journalier minimum de l'indemnité ne pouvait être inférieur au montant du minimum garanti de pension de retraite, a été abrogé par une disposition de la loi-programme du 20 décembre 2020 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021 (voir les articles 53 et 54 de cette loi). En effet, l'abrogation de l'article 93ter de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités' n'a nullement eu pour conséquence d'abroger ou de modifier implicitement le 1^o et le 2^o, a), de l'article 214, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 ni d'obliger le Roi à modifier ces dispositions. La circonstance que la disposition qui a abrogé l'article 93ter de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994' est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021 ne suffit donc pas à justifier que l'arrêté en projet produise rétroactivement ses effets à la même date.

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.

1. Het advies dat het Beheerscomité van de uitkeringsverzekering voor zelfstandigen over het ontwerpbesluit gegeven heeft, was geen verplicht vormvereiste.

In de aanhef moet er dan ook melding van gemaakt worden in een lid dat begint met de woorden “Overwegende dat”, en niet met de woorden “Gelet op”.

2. Artikel 214, § 1, eerste lid, 1° en 2°, a), 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’ luidt thans als volgt:

“Het minimum dagbedrag van de uitkering toe te kennen aan de gerechtigden die de hoedanigheid hebben van regelmatig werknemer, wordt als volgt vastgesteld:

1° voor de gerechtigden die worden beschouwd als werknemer met persoon ten laste, is het minimum dagbedrag gelijk aan het in werkdagen gewaardeerde bedrag van het minimum gewaarborgde gezinsrustpensioen voor een werknemer met een volledige loopbaan, toegekend krachtens artikel 152, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 en artikel 8, eerste lid, van de wet van 6 juli 2016 tot toekenning van een premie aan sommige begunstigden van een minimumpensioen en tot verhoging van sommige minimumpensioenen, in het werknemers- en zelfstandigenstelsel;

2° voor de gerechtigden die niet worden beschouwd als werknemer met persoon ten laste, is het minimum dagbedrag:

a) voor de in artikel 226 of 226bis bedoelde gerechtigden, gelijk aan het in werkdagen gewaardeerde bedrag van het minimum gewaarborgde rustpensioen voor een werknemer met een volledige loopbaan, die niet bedoeld wordt onder 1°, dat krachtens de voormelde artikelen 152, eerste lid en 8, eerste lid worden toegekend;”

In het ontworpen besluit wordt voorgesteld om die bepalingen aldus te wijzigen dat, in de gevallen waarop die bepalingen betrekking hebben, het minimumbedrag van de uitkering niet meer zou afhangen van het bedrag van het gewaarborgd minimumrustpensioen, maar rechtstreeks in de tekst zelf van artikel 214 van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 vastgesteld zou worden. Volgens artikel 2 zou het ontworpen besluit met terugwerkende kracht in werking treden op – of juist “uitwerking hebben met ingang van”¹ – 1 januari 2021.

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, formule F 4-5-1-3.

Uit het dossier² blijkt en de gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd dat er bij het vaststellen van de bedragen in dit ontwerpbesluit voor gezorgd is dat ze overeenkomen met de in werkdagen gewaardeerde bestaande basisbedragen van het gewaarborgd minimumrustpensioen.

Het ontworpen besluit is dan ook aldus opgevat dat bij de inwerkingtreding ervan het minimumbedrag van de uitkering dat van toepassing is in de gevallen waarop de voormelde bepalingen van artikel 214 van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 betrekking hebben in feite hetzelfde is als het bedrag dat volgt uit de toepassing van diezelfde bepalingen zoals ze luiden nu ze nog niet bij het ontworpen besluit gewijzigd zijn.³

In dit verband wordt erop gewezen dat het koninklijk besluit van 20 december 2020 ‘inzake de verhoging van het gewaarborgd minimumpensioen’ voorziet in een geleidelijke verhoging van het gewaarborgd minimumpensioen in het pensioenstelsel van de werknemers.

De eerste verhoging waarin dat besluit voorziet, is aldus opgevat dat ze geldt met ingang van 1 januari 2021.

Op de vraag om te verduidelijken of bij het vaststellen van de bedragen in het ontwerpbesluit rekening gehouden is met de verhoging van het gewaarborgd minimumpensioen die met ingang van 1 januari 2021 geldt, heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende ontkennend antwoord gegeven:⁴

“[e]n effet, le gouvernement a décidé d’augmenter les pensions minimales, mais pas les minimas existant pour les autres prestations de sécurité sociale.”

In dat verband mag niet uit het oog verloren worden dat die bepalingen, bij de stand van het recht zoals dat op 1 januari 2021 gold, in de gevallen waarop artikel 214, § 1, eerste lid, 1° en 2°, a), van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 betrekking heeft, aldus luiden dat het minimumdagbedrag van de uitkering gelijk was aan het in werkdagen gewaardeerde bedrag van het gewaarborgd minimumrustpensioen.

Het minimumdagbedrag van de uitkering is in die gevallen, ten gevolge van de bepalingen die zonet geciteerd zijn en van het koninklijk besluit van 20 december 2020, dan ook met ingang van 1 januari 2021 verhoogd doordat daarop hetzelfde percentage toegepast is als het percentage dat voor de verhoging van het bedrag van het gewaarborgd minimumpensioen met ingang van diezelfde datum bepaald is bij het koninklijk besluit van 20 december 2020.

² Zie in het bijzonder de nota BU 2020/81 d.d. 13 november 2020 aan het Beheerscomité van de uitkeringsverzekering voor werknemers.

³ Dit onder voorbehoud van een zeer geringe verhoging, ten gevolge van de aanpassing van het indexeringsmechanisme dat ter zake van toepassing is (zie op dit punt de voormelde nota BU 2020/81).

⁴ Dat blijkt eveneens uit de discussie die plaatsgevonden heeft tijdens het onderzoek van het ontwerpbesluit door het Beheerscomité van de uitkeringsverzekering voor zelfstandigen op 18 november 2020.

De categorieën van personen die onder de toepassing van artikel 214, § 1, eerste lid, 1° en 2°, a), van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 vallen, hebben dan ook met ingang van 1 januari 2021 het recht verkregen de verhoging te genieten van het minimumdagbedrag van hun uitkering die voortvloeit uit de gezamenlijke toepassing van die bepalingen en van het koninklijk besluit van 20 december 2020.

Door geen rekening te houden met de verhoging van het gewaarborgd minimumpensioen die met ingang van 1 januari 2021 geldt, zou het ontworpen besluit de betrokkenen dat recht ontnemen en wel met terugwerkende kracht, aangezien dit besluit volgens artikel 2 met ingang van 1 januari 2021 uitwerking zou hebben.

Bijgevolg zouden op regelmatige wijze verkregen rechten bij dit besluit met terugwerkende kracht aangetast worden.

Het beginsel dat bestuurshandelingen geen terugwerkende kracht mogen hebben, zou zodoende geschonden worden.⁵

Het ontwerpbesluit moet aldus herzien worden dat met deze opmerking rekening gehouden wordt.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT

⁵ Er kan niet gesteld worden dat de terugwerkende kracht waarin artikel 2 van het ontwerpbesluit voorziet louter het gevolg zou zijn van het feit dat artikel 93^{ter} van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994’, waarin het beginsel vastgelegd was dat het minimumdagbedrag van de uitkering niet lager mocht zijn dan het bedrag van het gewaarborgd minimumrustpensioen, opgeheven is bij een bepaling van de programmawet van 20 december 2020 die op 1 januari 2021 in werking getreden is (zie de artikelen 53 en 54 van die wet). De opheffing van artikel 93^{ter} van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’ heeft immers geenszins de impliciete opheffing of wijziging van artikel 214, § 1, eerste lid, 1° en 2°, a), van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot gevolg gehad, noch de verplichting voor de Koning om die bepalingen te wijzigen. De omstandigheid dat de bepaling waarbij artikel 93^{ter} van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994’ opgeheven is op 1 januari 2021 in werking getreden is, volstaat dan ook niet om te rechtvaardigen dat het ontworpen besluit met terugwerkende kracht uitwerking heeft met ingang van diezelfde datum.