

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

19 décembre 2019

PROPOSITION DE LOI

modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 1971 instituant une assurance indemnités et une assurance maternité en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants, en vue de permettre l'indemnisation des travailleurs indépendants pour les jours antérieurs à l'établissement du certificat médical

(déposée par M. Jean-Marc Delizée et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

19 december 2019

WETSVOORSTEL

tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 houdende instelling van een uitkeringsverzekering en een moederschapsverzekering ten voordele van de zelfstandigen en van de meewerkende echtgenoten, teneinde het mogelijk te maken de zelfstandigen te vergoeden voor de dagen arbeidsongeschiktheid vóór het opstellen van het medisch attest

(ingediend door de heer Jean-Marc Delizée c.s.)

RÉSUMÉ

La loi du 22 mai 2019 a supprimé la période de carence pour les périodes d'incapacité de travail de plus de sept jours, dans le régime social des travailleurs indépendants. Il s'agit d'un progrès important en termes de santé publique et d'égalité entre les différentes catégories de travailleurs.

Cette loi a cependant introduit un mécanisme qui génère des effets indésirés pour les assurés et un impact non voulu sur le fonctionnement opérationnel des fonds d'assurance maladie. Lorsque l'indépendant n'est pas en mesure d'obtenir un certificat médical dès le premier jour de l'incapacité de travail, seuls les jours à compter de ce certificat médical peuvent être pris en compte.

La présente proposition de loi vise à supprimer le mécanisme précité et à permettre une régularisation a posteriori des jours antérieurs.

SAMENVATTING

De wachttijd voor de arbeidsongeschiktheidsperiodes van meer dan zeven dagen in het sociaal stelsel van de zelfstandigen werd afgeschaft bij de wet van 22 mei 2019. Het betreft een belangrijke vooruitgang, zowel inzake volksgezondheid als wat de gelijkheid tussen de verschillende categorieën van werkenden betreft.

Bij die wet werd echter een mechanisme ingesteld dat niet alleen ongewenste gevolgen voor de verzekerden heeft, maar ook een onbedoelde impact op de operationele werking van de ziekenfondsen. Wanneer de zelfstandige geen medisch attest kan verkrijgen vanaf de eerste dag arbeidsongeschiktheid, komen alleen de dagen met ingang van de datum van dat medisch attest in aanmerking.

Dit wetsvoorstel beoogt dat mechanisme op te heffen en ook de voorafgaande dagen in aanmerking te nemen, via een regularisatie achteraf.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Sous la précédente législature (54^e), plusieurs propositions de loi ont été introduites en vue de supprimer la période de carence du régime social des travailleurs indépendants¹. L'objectif était de supprimer une injustice. En effet, un travailleur indépendant qui tombait malade devait attendre 14 jours avant de pouvoir bénéficier d'une couverture pour son incapacité de travail. Un travailleur salarié ou fonctionnaire, au contraire, dispose quant à lui d'une allocation d'incapacité de travail dès le premier jour d'incapacité de travail. Le but était donc de supprimer cette différence de traitement, profondément injuste, à l'égard des travailleurs indépendants.

Ces propositions n'ont pas rassemblé une majorité mais, après des discussions et l'élaboration d'un compromis, un premier pas a été réalisé. Désormais, le délai de carence pour l'octroi d'une allocation d'incapacité de travail pour les indépendants a été ramené de 14 à 7 jours. De plus, toute la période d'incapacité de travail de l'indépendant est aujourd'hui indemnisée si la maladie dure au-delà du septième jour.

De ce point de vue, la loi du 22 mai 2019² réalise un pas significatif vers une meilleure protection sociale pour plus d'un million de travailleurs indépendants. Il s'agit d'un progrès important, tant en termes de santé publique qu'en termes d'égalité entre les différentes catégories de travailleurs.

Lors des débats parlementaires, des questions ont été posées en ce qui concerne le contrôle de l'incapacité de travail (qui ne se déroule pas de la même façon chez les travailleurs indépendants que chez les salariés et suit une autre logique), concernant le risque d'un usage abusif et en ce qui concerne l'impact budgétaire de cette mesure de suppression du délai de carence pour les incapacités de travail de plus de sept jours.

Afin de répondre aux craintes exprimées, un mécanisme a dès lors été imaginé³. Ce mécanisme vise à éviter que l'incapacité de travail ne puisse être invoquée rétroactivement. À ce titre, le nouvel article 53, alinéa 2, de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 instituant une assurance

¹ Chambre des représentants, DOC 54 3098/001 à 011, DOC 54 3466/001 à 002, DOC 54 3516/001 à 002.

² Loi du 22 mai 2019 modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 1971 instituant une assurance indemnités et une assurance maternité en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants, en vue de supprimer la période de carence, *Moniteur belge* du 24 juin 2019.

³ Doc 54 3098/004, p. 5, voyez l'amendement n° 12.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Tijdens de vorige zittingsperiode (de 54^{ste}) werden meerdere wetsvoorstellen ingediend om de wachttijd in het sociaal stelsel van de zelfstandigen op te heffen¹. Het was de bedoeling een onrechtvaardigheid weg te werken. Een zelfstandige die ziek werd, diende immers veertien dagen te wachten alvorens zijn arbeidsongeschiktheid onder de dekking zou vallen. Een werknemer of een ambtenaar daarentegen krijgt al vanaf de eerste dag arbeidsongeschiktheid een arbeidsongeschiktheidsvergoeding. Het was dus de bedoeling een einde te maken aan dit hoogst onbillijk verschil in behandeling ten aanzien van de zelfstandigen.

Rond die wetsvoorstellen kon geen meerderheid worden gevormd, maar na gesprekken en het uitwerken van een compromis werd een eerste stap gezet. De wachttijd voor de toekenning van een arbeidsongeschiktheidsuitkering aan de zelfstandigen werd ingekort, van veertien dagen vroeger tot zeven dagen nu. Indien de ziekte langer dan zeven dagen duurt, wordt voortaan bovendien de hele periode vergoed waarin de zelfstandige arbeidsongeschikt is.

Met de wet van 22 mei 2019² werd derhalve een significante stap gezet naar een betere sociale bescherming voor meer dan 1 miljoen zelfstandigen. Het betreft een belangrijke positieve ontwikkeling, zowel inzake volksgezondheid als wat de gelijkheid tussen de verschillende categorieën van werkenden betreft.

Tijdens de parlementaire behandeling werden vragen gesteld omtrent de controle van de arbeidsongeschiktheid (die bij zelfstandigen anders verloopt dan bij werknemers en een andere logica volgt), het mogelijk misbruik en de budgettaire impact van de maatregel waarbij de wachttijd voor een arbeidsongeschiktheid van meer dan zeven dagen wordt afgeschaft.

Om in te gaan op de aangehaalde bekommelingen werd een mechanisme uitgebouwd³ dat moet voorkomen dat de arbeidsongeschiktheid met terugwerking wordt ingeroepen. Daartoe bepaalt het nieuwe artikel 53, tweede lid, van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 houdende

¹ Kamer van volksvertegenwoordigers, DOC 54 3098/001 tot 011, DOC 54 3466/001 en 002, DOC 54 3516/001 en 002.

² Wet van 22 mei 2019 tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 houdende instelling van een uitkeringsverzekering en een moederschapsverzekering ten voordele van de zelfstandigen en van de meewerkende echtgenoten, teneinde de wachttijd op te heffen, *Belgisch Staatsblad* van 24 juni 2019.

³ DOC 54 3098/004, blz. 5, zie amendement nr. 12.

indemnités et une assurance maternité en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants, prévoit désormais que la période d'incapacité de travail ne peut commencer qu'à partir de la date à laquelle elle a été constatée par un médecin, c'est-à-dire à la date de signature du certificat médical.

Dans un courrier du 9 septembre 2019 adressé à la commission des Affaires sociales de la Chambre des représentants, le Conseil Intermutualiste National attire l'attention sur le fait que cette nouvelle règle génère des effets indésirés.

Le Conseil comprend parfaitement l'intention de la loi du 22 mai 2019 précitée et la soutient pleinement. Par contre, le nouvel article 53, alinéa 2, de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 précité devrait être abrogé pour éviter certains effets pervers pour les assurés ainsi qu'un impact non souhaité sur le fonctionnement opérationnel des fonds d'assurance maladie.

Premièrement, le Conseil Intermutualiste National relève, d'une part, que l'intéressé doit désormais consulter un médecin traitant dès le premier jour de maladie pour obtenir un certificat d'incapacité professionnelle, même s'il présume au départ qu'il s'agira d'une maladie de moins de sept jours. Ceci génère de nombreuses visites inutiles chez le médecin traitant, y compris le dimanche et les jours fériés, afin de protéger ses droits aux prestations. Ceci signifie également un coût plus élevé pour le bénéficiaire et pour l'assurance maladie qui rembourse les prestations médicales.

Ensuite, le principe de la force majeure médicale n'est pas pleinement pris en compte; si le bénéficiaire est trop malade pour aller chez le médecin et que ce dernier n'a aucune possibilité d'aller chez le patient, aucune exception ne peut être faite au nouveau principe selon lequel l'incapacité de travail ne commence à courir qu'à partir de la date de la signature du certificat médical.

Par ailleurs, alors que la loi du 22 mai 2019 précitée visait à rapprocher les statuts des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants, une différence explicite a de nouveau été introduite, au détriment des travailleurs indépendants.

Les travailleurs qui ont un double statut (salariés et indépendants en même temps) connaîtront désormais des périodes de reconnaissance différentes selon le régime, ce qui peut créer la confusion chez les assurés eux-mêmes ainsi qu'un problème pratique avec les caisses d'assurance maladie.

installing van een uitkeringsverzekering en een moederschapsverzekering ten voordele van de zelfstandigen en van de meewerkende echtgenoten voortaan dat de arbeidsongeschiktheidsperiode slechts kan aanvangen op de datum waarop de arbeidsongeschiktheid door een arts is vastgesteld, dus op de datum waarop de arts het medisch attest heeft ondertekend.

Bij brief van 9 september 2019 aan de commissie voor de Sociale Zaken, Werk en Pensioenen van de Kamer van volksvertegenwoordigers vestigt het Nationaal Intermutualistisch College er de aandacht op dat die nieuwe regel ongewenste gevolgen heeft.

Het Nationaal Intermutualistisch College begrijpt volstrekt wat de voornoemde wet van 22 mei 2019 beoogt, en steunt die wet ten volle. Het nieuwe artikel 53, tweede lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 20 juli 1971 zou echter moeten worden opgeheven om een einde te maken aan bepaalde nadelige gevolgen voor de verzekerden en aan een onbedoelde impact op de operationele werking van de ziekenfondsen.

Ten eerste wijst het College erop dat de verzekerde voortaan vanaf de eerste ziektedag een huisarts moet raadplegen om een arbeidsongeschiktheidsattest te verkrijgen, zelfs als hij aanvankelijk vermoedt dat hij minder dan zeven dagen ziek zal zijn. Zulks leidt tot veel onnodige huisartsbezoeken, ook op zon- en feestdagen, om de uitkeringsrechten te vrijwaren; dat betekent ook hogere kosten voor de begunstigde en voor de ziekteverzekering, die de medische zorgverstrekking terugbetaalt.

Voorts wordt ook het beginsel van de medische overmacht niet ten volle in aanmerking genomen. Wanneer de begunstigde te ziek is om naar de arts te gaan en de arts niet op huisbezoek bij de patiënt kan komen, kan immers geen enkele uitzondering worden gemaakt op het nieuwe beginsel waarbij de arbeidsongeschiktheid ingaat op de datum van de ondertekening van het medisch attest.

Terwijl bovendien de voornoemde wet van 22 mei 2019 net beoogde de statussen van de werknemers en de zelfstandigen op elkaar af te stemmen, werd opnieuw een duidelijk verschil ten nadele van de zelfstandigen ingesteld.

Voor de werkenden met een dubbele status (die dus zowel werknemer als zelfstandige zijn) gelden voortaan verschillende erkenningsperiodes, naargelang het stelsel. Dat kan bij de verzekerden verwarring veroorzaken en tot praktische problemen met de ziekenfondsen leiden.

Enfin, le bénéfice de la suppression dans certains cas de la période de carence, voulu par la Chambre des représentants, est parfois annulé par cette disposition supplémentaire incluse dans la législation. Le Conseil Intermutualiste National cite l'exemple d'un indépendant, malade du 01/08 au 10/08, qui s'est rendu chez le médecin au 04/08. Bien que la personne concernée soit malade pendant une période de 10 jours, seuls sept jours de maladie seront pris en compte, de sorte que le délai de carence lui reste applicable.

Par courrier du 11 octobre 2019, l'UCM a indiqué qu'elle rejoignait la demande du Conseil Intermutualiste National.

L'UCM, d'une part, rappelle qu'elle s'est réjouie des avancées majeures au profit des travailleurs indépendants, introduites par la loi du 22 mai 2019 précitée. Mais la disposition introduite à l'article 53, alinéa 2, de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 précité doit, à son estime, disparaître.

En effet, certains indépendants, parfois de manière justifiée (force majeure), parfois à cause du manque chronique de connaissance de leur sécurité sociale, ne réalisent pas les démarches d'indemnisation qu'ils doivent réaliser dès le premier jour d'arrêt de travail. Jusqu'à présent, quand l'indépendant se rendait compte de sa situation, un passage chez le médecin et à la mutuelle (donc sous le contrôle du médecin-conseil) pouvait permettre de régulariser la situation. Désormais, des cas socialement graves ne trouvent plus de solution. Il en résulte des pertes financières non seulement sur le plan des indemnités mais également sur le plan des droits sociaux (perte de l'assimilation de certaines périodes d'incapacité de travail).

L'UCM relève, d'autre part, que la règle de la stricte suppression de toute appréciation tant par le médecin traitant que par le médecin conseil ne vaut pas dans le régime général; cette règle vaut donc uniquement pour le régime des indépendants. Cette différence de traitement n'est pas justifiée car il n'y a pas de risques d'abus plus importants qui seraient avérés pour les travailleurs indépendants.

Faisant suite à ces constats et recommandations, les auteurs de la présente proposition de loi estiment utile et nécessaire d'introduire une proposition de loi réparatrice.

C'est pourquoi, la présente proposition de loi vise à abroger l'article 53, alinéa 2, de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 précité, introduit par la loi du 22 mai 2019, précitée.

Tot slot wordt het voordeel dat de wachttijd in bepaalde gevallen wordt geschrapt (wat de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft gewild) soms door die aanvullende bepaling in de wetgeving tenietgedaan; het Nationaal Intermutualistisch College geeft het voorbeeld van een zelfstandige die van 1 tot 10 augustus ziek was en op 4 augustus naar de arts trok. Hoewel die zelfstandige tien dagen ziek is geweest, worden slechts zeven ziektedagen in rekening gebracht, zodat de wachtperiode op hem van toepassing blijft.

De UCM heeft op 11 oktober 2019 bij brief meegedeeld dat die organisatie zich bij het verzoek van het Nationaal Intermutualistisch College aansluit.

De UCM herinnert eraan verheugd te zijn dat via de voormelde wet van 22 mei 2019 grote vooruitgang werd geboekt ten bate van de zelfstandigen, maar geeft ook aan dat de bepaling die werd ingevoegd in artikel 53, tweede lid, van het voormelde koninklijk besluit van 20 juli 1971 dient te worden opgeheven.

Het valt immers voor dat zelfstandigen, soms om gerechtvaardigde redenen (overmacht) of wegens het aanhoudend gebrek aan kennis inzake hun sociale zekerheid, nalaten al de eerste dag van de arbeidsonderbreking de vereiste stappen te zetten om een uitkering te verkrijgen. Voordien kon een zelfstandige een en ander in orde brengen door bij de arts en bij het ziekenfonds (dus onder het toezicht van de adviserend arts) langs te gaan, wanneer hij zich van zijn situatie bewust werd. Voortaan kan voor sociaal ernstige gevallen niet langer een oplossing worden uitgewerkt; dat leidt tot financieel verlies op het vlak van de uitkeringen, maar er is ook nadeel inzake sociale rechten (geen gelijkstelling van bepaalde arbeidsongeschiktheidsperiodes).

De UCM wijst er voorts op dat de radicale afschaffing van elke beoordeling door de behandelend arts of door de adviserend arts niet geldt in het algemeen stelsel, maar louter in het stelsel van de zelfstandigen. Dat verschil in behandeling is onterecht, want het is niet gebleken dat er bij de zelfstandigen meer kans op misbruik is.

Naar aanleiding van die vaststellingen en aanbevelingen menen de indieners van dit wetsvoorstel dat het nuttig en noodzakelijk is een voorstel tot reparatiewet in te dienen.

Dit wetsvoorstel strekt er derhalve toe het bij de voormelde wet van 22 mei 2019 ingevoegde artikel 53, tweede lid, van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 op te heffen.

La présente proposition de loi prévoit une entrée en vigueur rétroactive, et ce à la date d'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2019, c'est-à-dire au 1^{er} juillet 2019.

Elle prévoit également une évaluation du dispositif, un an après la publication au *Moniteur belge* de la loi.

Enfin, il n'est en rien porté atteinte à la suppression du délai de carence pour les périodes d'incapacité de travail de plus de sept jours, mesure qui avait été saluée de manière unanime par les organisations représentatives des travailleurs indépendants.

Jean-Marc DELIZÉE (PS)
Ludivine DEDONDER (PS)
Marc GOBLET (PS)
Sophie THÉMONT (PS)

Het is de bedoeling dat die opheffing in werking treedt met terugwerking tot 1 juli 2019, dus tot op de datum van inwerkingtreding van de wet van 22 mei 2019.

Voorts wordt beoogd de regeling een jaar na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* te evalueren.

Tot slot wordt geenszins geraakt aan de afschaffing van de wachtperiode bij langer dan zeven dagen durende arbeidsongeschiktheidsperiodes. De zelfstandigenorganisaties staan unaniem achter die maatregel.

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 53 de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 instituant une assurance indemnités et une assurance maternité en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants, modifié en dernier lieu par la loi du 22 mai 2019, l'alinéa 2 est abrogé.

Art. 3

Un an après la publication de la présente loi au *Moniteur belge*, le Comité de gestion chargé de gérer l'assurance indemnités des travailleurs indépendants visé à l'article 39 de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 instituant une assurance indemnités et une assurance maternité en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants procède à une évaluation de la loi du 22 mai 2019 modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 1971 instituant une assurance indemnités et une assurance maternité en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants, en vue de supprimer la période de carence. L'évaluation porte également sur l'application de l'article 2 de la présente loi. Cette évaluation est transmise à la Chambre des représentants.

Art. 4

La présente loi produit ses effets le 1^{er} juillet 2019.

7 novembre 2019

Jean-Marc DELIZÉE (PS)
Ludivine DEDONDER (PS)
Marc GOBLET (PS)
Sophie THÉMONT (PS)

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 53 van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 houdende instelling van een uitkeringsverzekering en een moederschapsverzekering ten voordele van de zelfstandigen en van de meewerkende echtgenoten, het laatst gewijzigd bij de wet van 22 mei 2019, wordt het tweede lid opgeheven.

Art. 3

Eén jaar na de bekendmaking van deze wet in het *Belgisch Staatsblad* zal het beheerscomité van de uitkeringsverzekering voor zelfstandigen als bedoeld in artikel 39 van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 houdende instelling van een uitkeringsverzekering en een moederschapsverzekering ten voordele van de zelfstandigen en van de meewerkende echtgenoten, overgaan tot de evaluatie van de wet van 22 mei 2019 tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 houdende instelling van een uitkeringsverzekering en een moederschapsverzekering ten voordele van de zelfstandigen en van de meewerkende echtgenoten, teneinde de wachttijd op te heffen. De evaluatie betreft eveneens de toepassing van artikel 2 van deze wet. Die evaluatie wordt aan de Kamer van volksvertegenwoordigers bezorgd.

Art. 4

Deze wet treedt in werking op 1 juli 2019.

7 november 2019