KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 7e december 1983 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr "tot aanvulling van het koninklijk besluit nr 143 van 30 december 1982 tot vaststelling van de voorwaarden waaraan de laboratoria moeten voldoen voor de tegemoetkoming van de ziekteverzekering voor verstrekkingen van klinische biologie", heeft de 15e december 1983 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 7 décembre 1983, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "complétant l'arrêté royal n° 143 du 30 décembre 1982 fixant les conditions auxquelles les laboratoires doivent répondre en vue de l'intervention de l'assurance-maladie pour les prestations de biologie clinique", a donné le 15 décembre 1983 l'avis suivant :

Op grond van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982, werd het koninklijk besluit nr 143 van 30 december 1982 genomen, waarbij de voorwaarden werden vastgesteld waaraan de laboratoria voor klinische biologie moeten voldoen opdat hun verstrekkingen voor de tegemoetkoming van de ziekteverzekering in aanmerking zouden komen.

Met betrekking tot de natuurlijke en de rechtspersonen door wie het laboratorium moet worden geëxploiteerd, onderscheidt artikel 3 van het koninklijk besluit nr 143, 7 soorten van exploitanten welke in drie groepen kunnen worden onderverdeeld :

a) artikel 3, 1° en 2°, betreft de analyses door dokters voor hun eigen patiënten;

b) artikel 3, 3° en 4°, betreft de analyses in laboratoria op voorschrift van dokters die aan het laboratorium vreemd zijn;

c) artikel 3, 5°, 6° en 7°, betreft de analyses in de laboratoria van ziekenhuizen, van universitaire instellingen of openbare besturen en van rechtspersonen zonder winstoogmerk (tot oprichting waarvan bijvoorbeeld ziekenfondsen overgaan).

Het aan de Raad van State overgelegde ontwerp-koninklijk besluit strekt ertoe de lijst vermeld in artikel 3 met een achtste soort van exploitanten aan te vullen, namelijk de private instellingen uit de verzorgingssector die tevens een laboratorium exploiteren dat binnen het kader van hun activiteit van zorgenverstrekking functioneert, evenwel onder de dubbele voorwaarde :

- dat het een rechtspersoon van privaatrecht betreft die geen winstoogmerk nastreeft en uitsluitend een activiteit van medische verzorging tot voorwerp heeft;

- dat het laboratorium bestond op 26 februari 1980 (dit is de datum van inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 4 februari 1980 houdende gelijkstelling van de laboratoria voor klinische biologie met zware medische apparatuur).

Aldus wordt een verruiming van de bestaande regeling beoogd.

Als rechtsgrond worden 1° en 2° van artikel 1 van de wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning aangegeven, twee bepalingen die in nagenoeg dezelfde bewoordingen als die van artikel 1, 5° en 9°, van bovenvernoemde wet van 2 februari 1982 zijn gesteld.

Luidens die bepalingen kan de Koning "met het oog op het economisch en financieel herstel, de vermindering van de openbare lasten, de gezondmaking van de openbare financiën en het scheppen van werkgelegenheid", alle nuttige maatregelen nemen ten einde :

"1° de openbare uitgaven te beperken of te verminderen, ...;

2° het financieel evenwicht van het geheel van de stelsels van de sociale zekerheid van de werknemers en van de zelfstandigen te verzekeren, ... ".

Om te kunnen worden ingepast in de machten welke bij artikel 1, 1° en 2°, van de wet van 6 juli 1983 aan de Koning werden toegekend, zou de maatregel vervat in het ontwerp ofwel een besparingseffect moeten hebben, met andere woorden tot gevolg hebben dat de open-

bare uitgaven, in vergelijking met de toestand die bestond op het tijdstip van de toekenning van die machten, in mindere mate zullen toenemen of zelfs kleiner zullen zijn, ofwel het financieel evenwicht van het geheel van de stelsels van de sociale zekerheid in de hand moeten werken.

In het verslag aan de Koning wordt gesteld dat "uit de praktijk is gebleken dat het wenselijk is private instellingen zonder winstbejag uit de verzorgingssector als exploitant te laten optreden naast ziekenhuizen, universiteiten, openbare verzorgingsinrichtingen of instellingen die wetenschappelijke opdrachten vervullen op vraag van de overheid die eveneens een laboratorium kunnen exploiteren dat functioneert binnen het kader van hun activiteit van zorgenverstrekking".

Uit deze redengeving blijkt geen enkel gegeven waaruit enig besparingseffect kan volgen : de globale uitgaven zullen normaliter ten minste gelijk kunnen zijn aan de huidige.

Ook kan niet aangenomen worden dat maatregelen genomen op grond van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982 aangevuld worden met maatregelen genomen op grond van de wet van 6 juli 1983 : de ene wet is niet zonder meer de voortzetting van de andere. Daarbij komt, dat het besparingseffect van de ontworpen maatregelen moet beoordeeld worden uitgaande van de toestand die bestond op de dag waarop de bijzondere-machtenwet van 6 juli 1983 in werking is getreden.

De aanhef verwijst eveneens naar artikel 3, § 2, van de wet van 6 juli 1983, dat identiek dezelfde bepaling bevat als artikel 4, § 2, van de wet van 2 februari 1982 ("De besluiten, getroffen krachtens deze machten, kunnen de vigerende bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen

of vervangen"). Op zichzelf echter volstaat deze bepaling niet als rechtsgrond.

De conclusie is dan ook dat het ontwerp zijn rechtsgrond niet kan vinden noch in artikel 1, 1° en 2°, noch in enige andere bepaling van de bijzondere-machten-wet van 6 juli 1983. De wijziging die men met het ontwerp in het koninklijk besluit nr 143 wil aanbrengen, kan derhalve, mede gelet op het feit dat de bij de wet van 2 februari 1982 verleende bijzondere machten op 31 december 1982 zijn verstreken, enkel nog door de wetgever worden ingevoerd, zoals trouwens ook uit artikel 4, § 3, van de genoemde wet van 2 februari 1982 blijkt.

Sur la base de la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982, le Roi a pris l'arrêté n° 143 du 30 décembre 1982, qui fixe les conditions auxquelles les laboratoires de biologie clinique doivent répondre pour que leurs prestations puissent donner lieu à l'intervention de l'assurance maladie.

En ce qui concerne les personnes physiques et morales qui doivent exploiter le laboratoire, l'article 3 de l'arrêté royal n° 143 distingue 7 catégories d'exploitants qui peuvent être réparties en trois groupes :

a) l'article 3, 1° et 2°, concerne les analyses effectuées par des médecins pour leurs propres patients;

b) l'article 3, 3° et 4°, concerne les analyses effectuées en laboratoire sur prescription de médecins étrangers au laboratoire;

c) l'article 3, 5°, 6° et 7°, concerne les analyses effectuées dans les laboratoires d'hôpitaux, d'institutions universitaires ou de pouvoirs publics et de personnes morales ne poursuivant pas de but lucratif (créées par exemple par les mutuelles).

Le projet d'arrêté royal soumis au Conseil d'Etat tend à compléter la liste de l'article 3 précité en y ajoutant une huitième catégorie d'exploitants, à savoir les établissements privés relevant du secteur des soins qui exploitent également un laboratoire fonctionnant dans le cadre de leurs activités de dispensation de soins, pour autant qu'il soit satisfait à une double condition :

.../...

- il doit s'agir d'une personne morale de droit privé ne poursuivant pas de but lucratif et ayant pour unique objet des activités de soins médicaux;

- le laboratoire devait exister le 26 février 1980 (c'est-à-dire à la date de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 4 février 1980 assimilant les laboratoires de biologie clinique à l'appareillage médical lourd).

Le projet vise donc à élargir la réglementation existante.

Il invoque comme fondement légal les dispositions du 1° et 2° de l'article 1er de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, qui sont l'une et l'autre rédigées en termes pratiquement identiques à ceux, respectivement, de l'article 1er, 5° et 9°, de la loi du 2 février 1982 précitée.

Aux termes de ces dispositions, le Roi peut, "afin d'assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques et la création d'emplois", prendre toutes les mesures utiles en vue :

"1° de limiter ou de réduire les dépenses publiques, ...;

2° d'assurer l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de sécurité sociale des travailleurs salariés et des indépendants ...".

Pour qu'elle puisse s'inscrire dans le cadre de l'habilitation donnée au Roi par l'article 1er, 1° et 2°, de la loi du 6 juillet 1983, la mesure prévue par le projet

.../...

doit ou bien être génératrice d'économies - c'est-à-dire entraîner, par rapport à la situation qui existait au moment de l'attribution de ce pouvoir, une réduction de l'accroissement des dépenses publiques, voire une diminution de celles-ci -, ou bien favoriser l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de sécurité sociale.

Le rapport au Roi déclare qu'"il est apparu à la pratique qu'il est souhaitable de laisser fonctionner comme exploitants les associations privées sans but lucratif relevant du secteur des soins, à côté des hôpitaux, des universités, des institutions publiques de soins, des établissements remplissant des tâches scientifiques sur demande des autorités lesquels peuvent également exploiter un laboratoire fonctionnant dans le cadre de leurs activités de dispensation de soins".

Cette justification ne révèle aucun élément qui soit susceptible d'engendrer des économies : les dépenses globales seront normalement au moins égales aux dépenses actuelles.

On ne peut admettre, par ailleurs, que des mesures édictées sur base de la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982 soient complétées par des mesures prises en vertu de la loi du 6 juillet 1983 : cette loi n'est pas une prorogation pure et simple de la première. A cela s'ajoute que l'effet générateur d'économies que doivent comporter les mesures projetées doit s'apprécier en fonction de la situation qui existait à la date à laquelle la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983 est entrée en vigueur.

Le préambule fait également référence à l'article 3, § 2, de la loi du 6 juillet 1983, dont la disposition est identique à celle de l'article 4, § 2, de la loi du 2 février 1982

.../...

("Les arrêtés pris en vertu de ces pouvoirs peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur"). Cette disposition ne constitue toutefois pas par elle-même, un fondement légal suffisant.

Force est donc de conclure que le projet ne peut trouver de fondement légal ni dans l'article 1er, 1° et 2°, ni dans quelque autre disposition de la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983. Dès lors, et eu égard au fait que les pouvoirs spéciaux attribués par la loi du 2 février 1982 sont venus à expiration le 31 décembre 1982, que la modification que le projet entend apporter à l'arrêté royal n° 143 ne peut plus être réalisée que par le législateur, ainsi qu'il ressort d'ailleurs également de l'article 4, § 3, de la loi du 2 février 1982 précitée.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : G. BAETEMAN, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
J. BORRET, conseillers d'Etat,

G. VAN HECKE, assessoren van de afdeling wetgeving,
S. FREDERICQ, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : S. VAN AELST, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. BAETEMAN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. GROMMEN, eerste auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. G. BAETEMAN.

Le rapport a été présenté par M. M. GROMMEN, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

S. VAN AELST. G. BAETEMAN.