KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving , eerste kamer, op 8 juli 1986 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 wijziging van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering", heeft op 10 juli 1986 het volgend advies gegeven" :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre le 8 juillet 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° ... "modifiant la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité", a donné le 10 juillet 1986 l'avis suivant" :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. De wijzigingen aan te brengen in de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, kunnen worden ingedeeld in drie groepen :

1° de afschaffing van de uitkering voor begrafeniskosten, met dien verstande dat aan de Koning de bevoegdheid wordt verleend deze uitkering in te stellen ten gunste van "de minstbedeelden";

2° de inkrimping van de advies- en raadplegingsprocedures voorgeschreven door de artikelen 40, 46 en 50 van de wet van 9 augustus 1963, waarbij het beheerscomité van de dienst voor uitkeringen van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (R.I.Z.I.V.) wordt belast met het doen van voorstellen of het verstrekken van adviezen met betrekking tot het bedrag van de primaire ongeschiktheidsuitkering, het bedrag van de uitkeringen wegens arbeidsongeschiktheid vanaf het tweede jaar van de arbeidsongeschiktheid, het bedrag van de invaliditeitsuitkering, alsmede,wat de regeling van deze laatste betreft, de definitie van de begrippen "regelmatig werknemer" en "werknemer met persoon ten laste",en bepaalde toekenningsvoorwaarden;

3° het uitbreiden van de vermindering van de minimum-invaliditeitsuitkering tot de gerechtigden wier invaliditeit een aanvang nam vóór de inwerkingtreding van de wet van 9 augustus 1963, ten einde op dit punt tot een gelijke behandeling van alle betrokkenen te komen.

.../...

2. Als rechtsgrond voor de bepalingen van het ontwerp vermeldt de aanhef onder meer artikel 1, 3°, van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, waarbij, met het oog op het economisch en financieel herstel, de vermindering van de openbare lasten, de gezondmaking van de openbare financiën, de bevordering van de tewerkstelling, alsmede het financieel evenwicht, de beheersing van de uitgaven en de beveiliging van de stelsels van de sociale zekerheid, het Staatshoofd alle nuttige maatregelen kan nemen ten einde de reglementering, de financiering, de organisatie, de werking en de controle van de verschillende stelsels en sectoren van de sociale zekerheid aan te passen of te wijzigen, erover wakend dat, wat de vervangingsinkomens en andere sociale vergoedingen betreft, de koopkracht van de minstbegoeden integraal beveiligd wordt en zonder afbreuk te doen aan de fundamentele beginselen en doelstellingen van de sociale zekerheid, gebaseerd op de verzekering en de solidariteit.

De eerste twee groepen van maatregelen, te weten de afschaffing van de uitkering voor begrafeniskosten en de inkrimping van de advies- en raadplegingsprocedures voorgeschreven door de artikelen 40, 46 en 50 van de wet van 9 augustus 1963, kunnen niet worden ingepast in voormelde bijzondere bevoegdheden.

Artikel 1, 3°, van de bijzondere machtenwet van 27 maart 1986, bepaalt uitdrukkelijk dat, bij het wijzigen en aanpassen van onder meer de reglementering van de sociale zekerheid, er geen afbreuk mag worden gedaan aan de fundamentele beginselen en doelstellingen van de sociale zekerheid, gebaseerd op de verzekering en de solidariteit.

.../...

Welnu, al doet de afschaffing van de uitkering voor begrafeniskosten geen afbreuk aan de verplichtingen welke voor België voortvloeien uit de Europese Code inzake sociale zekerheid, goedgekeurd bij de wet van 26 mei 1969, toch komt ze in strijd met artikel 10, § 3, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, hetwelk, onder Hoofdstuk II. Beginselen, bepaalt dat bij overlijden van de sociaal verzekerde een uitkering voor begrafeniskosten wordt uitbetaald.

Die bepaling van artikel 10, § 3, van de wet van 29 juni 1981, samengelezen met de artikelen 3 en 4 van dezelfde wet, doet inderdaad ervan blijken dat de uitkering voor begrafeniskosten als een beginsel-uitkering van de sociale zekerheid is gewild waarvan het bestaan en het behoud door de wet van 29 juni 1981 werden gewaarborgd.

Ook de inkrimping door afschaffing in bepaalde gevallen van de verplichting tot raadpleging en van de inspraak van het paritair samengestelde beheerscomité van de dienst voor uitkeringen van het R.I.Z.I.V. - waarvan ook vertegenwoordigers van de verzekeringsinstellingen deel uitmaken - welke raadpleging en inspraak een essentieel bestanddeel van de beheersvorm van de ziekte- en invaliditeitsverzekering vormen, druist in tegen voormelde bepalingen van de bijzondere machtenwet van 27 maart 1986 en kan niet worden ingepast in de doelstellingen van de bijzondere-machtenwet vermeld in de inleidende zin van haar artikel 1.

Wel zou, op grond van de noodzaak van "de snelheid van beslissing die vaak nodig is in crisisperiodes", de termijn van een maand, waarbinnen het beheerscomité, krachtens artikel 39, vijfde en zesde lid, van de wet van 9 augustus 1963 moet beslissen of advies verlenen, kunnen worden ingekort.

Het hoeft geen betoog dat de bijzondere bevoegdheid vervat in artikel 1, 5°, van de bijzondere-machtenwet van 27 maart 1986, waarnaar eveneens in de aanhef van het ontwerp is verwezen, evenmin enige rechtsgrond kan opleveren, wat de zoëven besproken punten betreft.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

Rekening houdend met nog van kracht zijnde wijzigingen, schrappe men in de tweede aanhefbepaling met betrekking tot artikel 61 de verwijzing naar het koninklijk besluit van 20 juli 1971, en met betrekking tot artikel 121 de verwijzingen naar de wet van 5 juli 1971 en naar de koninklijke besluiten van 22 maart 1965, 28 juni 1969, 22 december 1969, 29 juli 1970 en 28 december 1971.

Artikel 1.

Onverminderd de vorenstaande algemene opmerking betreffende de rechtsgrond, moet worden vastgesteld dat de bevoegdheid welke door artikel 1, 2°, van het ontwerp aan de Koning wordt toegewezen en die zich uitstrekt tot "het instellen van een uitkering voor begrafeniskosten ten gunste van door Hem te bepalen gerechtigden, wier inkomen zoals het door Hem wordt vastgesteld, niet meer bedraagt dan het door Hem bepaalde jaarbedrag" alsmede tot het bepalen van "de toekenningsvoorwaarden en het bedrag van deze uitkering", onbestaanbaar is met de in de tijd beperkte bijzondere machten welke de Koning aan de wet van 27 maart 1986 ontleent.

De Regering gaat de haar bij die wet toegekende bevoegdheid te buiten door zichzelf te machtigen om bij een gewoon koninklijk besluit regelingen te treffen die wegens het belangrijk normerend karakter ervan wettigheidshalve moeten worden vastgesteld bij een koninklijk besluit ter uitvoering van de wet van 27 maart 1986, genomen vóór 31 maart 1987.

Derhalve zullen de essentiële bestanddelen van de bewuste regeling, zoals de omschrijving van de begunstigden, de grensbedragen van de uitkering en de belangrijkste voorwaarden tot toekenning ervan, moeten worden vastgesteld bij een koninklijk besluit genomen ter uitvoering van de bijzondere machtenwet van 27 maart 1986.

Artikel 5.

Het schrappen, bij het 1° van dit artikel, van de bepaling in artikel 46, eerste lid, volgens welke de begrenzing van de primaire ongeschiktheidsuitkering aan de werklozen en gelijkgestelden geen beletsel mag vormen voor de toekenning van de bijkomende uitkering gedurende het tijdvak van de zwangerschapsrust, vormt een beperking van de delegatie die bij het 2° van dit artikel aan de Koning wordt toegewezen met betrekking tot het vaststellen van de hoegrootheid van die bijkomende uitkering.

Vraag is of dat met de bedoeling van de Regering overeenstemt.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Les modifications que le projet tend à apporter à la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité peuvent se répartir en trois groupes :

1° la suppression de l'allocation pour frais funéraires, étant entendu que le Roi est habilité à instituer cette allocation en faveur des "moins nantis";

2° la restriction des procédures d'avis et de consultation prescrites par les articles 40, 46 et 50 de la loi du 9 août 1963, chargeant le comité de gestion du service des indemnités de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (I.N.A.M.I.) de faire des propositions ou d'émettre des avis relativement au montant des indemnités d'incapacité primaire, au taux des indemnités d'incapacité de travail à partir de la deuxième année de l'incapacité de travail, au taux de l'indemnité d'invalidité ainsi que, en ce qui concerne le régime de celle-ci, à la définition des notions de "travailleur régulier" et de "travailleur ayant personne à charge" et à certaines conditions d'octroi;

3° l'extension de la réduction de l'indemnité minimum d'invalidité aux titulaires dont l'invalidité a débuté avant l'entrée en vigueur de la loi du 9 août 1963, afin d'aboutir sur ce point à un traitement égal de tous les intéressés.

2. Comme fondement légal des dispositions du projet, le préambule invoque notamment l'article 1er, 3°, de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, en vertu duquel, afin d'assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques, la promotion de l'emploi, ainsi que

l'équilibre financier, la maîtrise des dépenses et la sauvegarde des régimes de sécurité sociale, le Chef de l'Etat peut prendre toutes les mesures utiles afin d'adapter ou de modifier la réglementation, le financement, l'organisation, le fonctionnement et le contrôle des différents régimes et secteurs de sécurité sociale en veillant, en ce qui concerne les revenus de remplacement et autres allocations sociales, à sauvegarder intégralement le pouvoir d'achat des personnes les moins favorisées et sans porter atteinte aux principes et objectifs fondamentaux de la sécurité sociale, fondés sur l'assurance et la solidarité.

Les deux premiers groupes de mesures, à savoir la suppression de l'allocation pour frais funéraires et la restriction des procédures d'avis et de consultation prescrites par les articles 40, 46 et 50 de la loi du 9 août 1963, ne s'inscrivent pas dans le cadre des pouvoirs spéciaux précités.

L'article 1er, 3°, de la loi du 27 mars 1986, attribuant des pouvoirs spéciaux, porte expressément que la modification et l'adaptation, notamment de la réglementation de la sécurité sociale, ne peuvent porter atteinte aux principes et objectifs fondamentaux de la sécurité sociale, fondés sur l'assurance et la solidarité.

Or, si la suppression de l'allocation pour frais funéraires ne porte pas atteinte aux obligations découlant pour la Belgique du Code européen de sécurité sociale, approuvé par la loi du 26 mai 1969, elle va cependant à l'encontre de l'article 10, § 3, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, qui dispose au Chapitre II, Principes, qu'en cas de décès, une indemnité de frais funéraires est accordée.

Il résulte, en effet, de la combinaison de cette disposition de l'article 10, § 3, de la loi du 29 juin 1981 avec les articles 3 et 4 de la même loi que l'indemnité de frais funéraires a été voulue comme une prestation de principe de la sécurité sociale, dont l'existence et la maintien ont été garantis par la loi du 29 juin 1981.

Est de même contraire aux dispositions précitées de la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986 et n'entre pas dans les objectifs que cette loi indique dans la phrase introductive de son article 1er, la restriction que le projet apporte, en les supprimant dans certains cas, à la consultation obligatoire et à l'intervention du comité de gestion, composé paritairement, du service des indemnités de l'I.N.A.M.I. - dont font également partie des représentants des organismes assureurs -, consultation et intervention qui constituent un élément essentiel du mode de gestion de l'assurance maladie-invalidité.

L'impératif de "la rapidité de décision qui est bien souvent nécessaire en période de crise", pourrait cependant justifier une réduction du délai d'un mois dans lequel le comité de gestion doit prendre une décision ou émettre un avis en vertu de l'article 39, alinéas 5 et 6, de la loi du 9 août 196

Il va sans dire que le pouvoir spécial qui fait l'obje de l'article 1er, 5°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 19 et auquel le préambule du projet se réfère également, n'est pas non plus susceptible de procurer à celui-ci un fondement légal sur les points qui viennent d'être évoqués.

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Préambule.

Compte tenu des modifications encore en vigueur, il conviendrait de supprimer à l'alinéa 2 du préambule, en ce qui concerne l'article 61, la référence à l'arrêté royal du 20 juillet 1971, et en ce qui concerne l'article 121, les références à la loi du 5 juillet 1971 et aux arrêtés royaux des 22 mars 1965, 28 juin 1969, 22 décembre 1969, 29 juillet 1970 et 28 décembre 1971.

Article 1er.

Sans préjudice de l'observation générale faite ci-dessus concernant le fondement légal, il faut constater que le pouvoir qui est attribué au Roi par l'article 1er, 2°, du projet et qui va jusqu'à Lui permettre d'"établir une allocation pour frais funéraires au profit des titulaires qu'Il détermine, et dont les revenus tels qu'ils sont déterminés par Lui, ne dépassent pas le montant annuel fixé par Lui" et de fixer "les conditions d'octroi et le montant de cette allocation", est incompatible avec les pouvoirs spéciaux, limités dans le temps, que le Roi tient de la loi du 27 mars 1986.

Le Gouvernement excède le pouvoir que lui attribue la loi précitée en s'autorisant lui-même à édicter par la voie d'un arrêté royal ordinaire des réglementations qui, en raison de leur caractère normatif important, doivent intervenir, pour des motifs de légalité, par arrêté royal pris, avant le 31 mars 1987, en exécution de la loi du 27 mars 1986.

.../...

Les éléments essentiels de la réglementation en cause, tels que la définition des bénéficiaires, les plafonds de l'allocation et les principales conditions d'octroi, devront dès lors être fixés par un arrêté royal pris en exécution de la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986.

Article 5.

La suppression, opérée par le 1° de cet article, de la disposition de l'article 46, alinéa 1er, aux termes de laquelle la limitation de l'indemnité d'incapacité primaire accordée aux chômeurs et assimilés ne peut empêcher l'octroi de l'indemnité complémentaire pendant la période de repos d'accouchement, apporte une restriction à la délégation que le 2° du même article accorde au Roi en matière de fixation du taux de l'indemnité complémentaire.

La question se pose de savoir si telle est bien l'intention du Gouvernement.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : Monsieur :	H. COREMANS,	kamervoorzitter, président de chambre,
de Heer : Monsieur :	J. VERMEIRE,	staatsraden,
Mevrouw : Madame :	S. VANDERHAEGEN,	conseillers d'Etat,
de Heren : Messieurs :	S. FREDERICQ,	assessoren van de afdeling wetgeving,
	G. SCHRANS,	assesseurs de la section de législation,
Mevrouw : Madame :	M. BENARD,	griffier, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. VAN DAMME, adjunct-auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par M. M. VAN DAMME, auditeur adjoint

DE GRIFFIER - LE GREFFIER.

M. BENARD.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT.

H. COREMANS.