L. 9945/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 3e februari 1967 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de administratieve sancties die toepasselijk zijn op de rechthebbenden van de regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering", heeft de 10e februari 1967 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 3 février 1967, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "déterminant les sanctions administratives applicables aux bénéficiaires du régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité" , a donné le 10 février 1967 l'avis suivant :

Het ontwerp strekt ertoe, ter uitvoering van artikel 101 van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, de administratieve sancties vast te stellen die toepasselijk zijn op de rechthebbenden in geval van overtreding van de bepalingen van deze wet of van haar uitvoeringsbesluiten en -verordeningen, en tevens de nadere regelen tot toepassing van die sancties te bepalen.

\+ + +

Volgens artikel 7 van het ontwerp zullen de administratieve sancties opgelegd worden hetzij door ambtenaren van de Dienst voor administratieve controle, hetzij door ambtenaren van de Dienst voor geneeskundige controle, hetzij door de verzekeringsinstellingen.

In verband met de toewijzing van deze bevoegdheid aan ambtenaren van de Dienst voor administratieve controle dient het volgende te worden opgemerkt. Artikel 93 van genoemde wet van 9 augustus 1963 bevat een lijst van bevoegdheden toegewezen aan het comité van de Dienst voor administratieve controle, waarin het opleggen van de in artikel 101 bedoelde sancties niet kan worden ondergebracht. De overige artikelen die in deze wet aan de bevoegdheid van genoemde Dienst zijn gewijd, hebben evenmin daarop betrekking. Het ontwerp is dus, waar het de oplegging van administratieve sancties aan ambtenaren van genoemde Dienst opdraagt, een toepassing van artikel 93, tweede lid, van meergenoemde wet. Deze tekst luidt als volgt :

.../...

"De Koning kan, op voorstel van de algemene raad van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, na advies van het in artikel 92 bedoelde comité, de Dienst voor administratieve controle met het oog op toepassing van de wets- en verordeningsbepalingen inzake ziekte- en invaliditeitsverzekering andere taken opdragen". Uit de aanhef van het ontwerp blijkt niet dat de toewijzing aan de Dienst voor administratie controle van de bevoegdheid tot het opleggen van administratieve sancties welke in artikel 7 van het ontwerp vervat is, op voorstel van de algemene raad gebeurt.

Artikel 7 van het ontwerp draagt de bevoegdheid tot het opleggen van administratieve sancties eveneens op aan ambtenaren van de Dienst voor geneeskundige controle. Artikel 79 van de wet, zoals gewijzigd bij de wet van 8 april 1965, geeft een opsomming van de bevoegdheden welke het aan het comité van de Dienst voor geneeskundige controle toekent. Daarin is geen sprake van het opleggen van de in artikel 101 bedoelde administratieve sancties, evenmin als in andere bepalingen die de bevoegdheid van genoemde Dienst vaststellen. De toekenning van de bevoegdheid tot het opleggen van de in artikel 101 bedoelde administratieve sancties zou dus een rechtsgrond moeten vinden in het vierde lid van artikel 79 van de wet. Deze bepaling luidt nu als volgt : "De Koning kan met goedvinden van het comité de Dienst voor geneeskundige controle met het oog op toepassing van de wets- en verordeningsbepalingen inzake sociale zekerheid en sociale voorzorg, andere geneeskundige taken opdragen". Het opleggen van administratieve sancties als bedoeld in het ontwerp kan moeilijk als een bijkomende geneeskundige taak worden aangezien, waarmede de Dienst voor geneeskund controle kan worden belast. Hier komen immers,

.../...

zoals uit het ontwerp blijkt, geen problemen van geneeskundige aard ter sprake. Daaraan doet geen afbreuk de opsporingsbevoegdheid welke de wet aan de geneesheren van de Dienst voor geneeskundige controle uitdrukkelijk heeft verleend. De bevoegdheid tot het opsporen van vergrijpen tegen ziekte- en invaliditeitsverzekering kan immers zeer goed worden losgemaakt van en hangt dus niet noodzakelijk samen met de bevoegdheid tot het bestraffen van de opgespoorde vergrijpen. In zover artikel 7 van het ontwerp de bevoegdheid tot het opleggen van administratieve sancties aan rechthebbenden in handen van ambtenaren van de Dienst voor geneeskundige controle legt, mist het dus rechtsgrond en is het derhalve onwettig.

Ten slotte draagt artikel 7 van het ontwerp de bevoegdheid tot het opleggen van administratieve sancties aan de verzekeringsinstellingen zelf op. Een dergelijke toewijzing van bevoegdheid zou alleen dan aan iedere kritiek ontsnappen, indien de wet zelf zulks uitdrukkelijk mogelijk had gemaakt. Uit artikel 101 van de wet blijkt echter niet dat de verzekeringsinstellingen een dergelijke bevoegdheid kunnen ontvangen. Evenmin werd hierop tijdens de parlementaire voorbereiding gezinspeeld. Hieruit moet het besluit worden getrokken dat het opleggen van administratieve sancties alleen bij het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering kan berusten. Dit Rijksinstituut is een openbare instelling die door toedoen van de verschillende diensten welke de wet in haar schoot heeft ingesteld, in de eerste plaats belast is met de bij de wet georganiseerde regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekeringen. Het is dan ook volkomen normaal dat bij ontstentenis van een andersluidende tekst in de wet het opleggen van administratieve sancties enkel aan het Rijksinstituut toekomt, hetgeen ook, dank zij het hiërarchisch gezag waaraan de bevoegde ambtenaren zijn onderworpen, de mogelijkheid van een eenvormige praktijk insluit.

.../...

Weliswaar hadden de verzekeringsinstellingen onder de gelding van de op grond van artikel 6 van de besluitwet van 28 december 1944 uitgevaardigde regeling het recht om sancties te treffen. Dit recht was hun toegekend bij het besluit van de Regent van 21 maart 1949 waarbij bepaalde maatregelen worden opgelegd ter voorkoming en bestraffing van bedrog en waarbij commissies worden opgericht ter beslechting van betwistingen inzake verplichte verzekering tegen ziekte en invaliditeit. Volgens dit besluit moesten de landsbonden van verbonden van erkende mutualiteitsverenigingen om ter uitvoering van artikel 6 van de besluitwet van 28 december 1944 te kunnen worden aangenomen of om aangenomen te blijven, aan hun aangeslotenen de sancties opleggen als bepaald in het besluit, en werd de Hulpkas gemachtigd om dezelfde sancties op te leggen aan hen die bij haar aangesloten waren. Artikel 14 van het organiek koninklijk besluit van 22 september 1955 betreffende de ziekte- en invaliditeitsverzekering bevat een soortgelijke bepaling, volgens welke de landsbonden om de machtiging te verkrijgen en te behouden hun toegetreden leden de sancties moeten opleggen bepaald bij de artikelen 133 tot 144 van dat besluit. Artikel 15 van hetzelfde besluit bepaalt dat die zelfde sancties toepasselijk zijn op de aangeslotenen van de Hulpkas. De verplichting om sancties uit te spreken was dus aan de voornaamste verzekeringsinstellingen die de landsbonden zijn, opgelegd als een voorwaarde tot erkenning.

Aan de in artikel 7 van het ontwerp vervatte bevoegdheid tot het opleggen van administratieve sancties door verzekeringsinstellingen ligt evenwel geen dergelijke juridische constructie ten grondslag : geen enkele bepaling maakt thans de erkenning van de verzekeringsinstellingen afhankelijk van de verplichting, administratieve

.../...

sancties op te leggen. Het valt overigens sterk te betwijfelen of een dergelijke rechtsfiguur nog nuttig kan worden ingevoerd in het raam van de wet van 9 augustus 1963. Deze wet heeft immers een volkomen nieuwe regeling inzake erkenning van de landsbonden in het leven geroepen, die in de artikelen 3 en 4 neergelegd is. Uit deze artikelen blijkt duidelijk dat de Koning geen specifieke erkenningsvoorwaarden meer kan invoeren en dat de erkenning alleen kan worden ingetrokken wanneer een landsbond de wet of haar uitvoeringsbesluiten en -verordeningen niet naleeft. Een landsbond kan dus niet, bij gebreke van een duidelijke aanwijzing in de tekst zelf van de wet, als bevoegd orgaan voor het opleggen van administratieve sancties worden aangewezen. In zover artikel 7 van het ontwerp de verzekeringsinstellingen bevoegd verklaart tot het opleggen van administratieve sancties, mist het dus rechtsgrond en is het derhalve onwettig.

\+

\+ \+

Ingevolge het ontwerp zal de naleving van de wets- en verordeningsbepalingen inzake de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering die reeds omringd wordt door strafrechtelijke sancties, voortaan ook beschermd worden door administratieve sancties.

Deze strafrechtelijke sancties zijn onder meer vervat in de artikelen 57 en 58 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel en in de artikelen 103 en 104 van de wet van 9 augustus 1963. Krachtens artikel 57 van evengenoemde wet van 14 februari 1961 bijvoorbeeld wordt

.../...

iedere persoon die de wettelijke of reglementaire bepalingen betreffende de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering heeft overtreden, gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot één maand en met geldboete van 26 tot 500 frank, of met één van die straffen alleen.

Aldus kent de regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering twee soorten van sancties die op dezelfde tekortkomingen betrekking kunnen hebben : de eerste categorie sancties ter beoordeling van het bestuur; de tweede onderworpen aan de beoordeling van de strafrechter, met in dit geval de waarborgen die aan iedere strafrechtelijke vervolging verbonden zijn.

In dit stelsel staat de administratieve sanctie los van de strafrechtelijke, dus niet als een administratief gevolg dat het bestuur aan een strafrechtelijke veroordeling kan verbinden, maar als een sanctie die het onafhankelijk van een strafrechtelijke veroordeling kan opleggen.

Het gevaar bestaat alsdan, dat het onafhankelijk van elkaar toepassen van administratieve en strafrechtelijke sancties leidt tot met elkaar strijdige beslissingen : de mogelijkheid bestaat dat de bestuursoverheid bepaalde feiten als een overtreding beschouwt en, daarop steunend, een administratieve sanctie uitspreekt, terwijl de strafrechter, op een vervolging wegens dezelfde feiten ingesteld, de beklaagde vrijspreekt.

Het ontwerp houdt helemaal geen rekening met dit gevaar en laat de zorg om het te ontwijken volledig over aan de bevoegde administratieve overheid. De enige mogelijkheid om tegenstrijdige beslissingen te voorkomen,

.../...

is gelegen in het wachten op de uitspraak in de strafzaak. Dit punt is des te belangrijker daar de vergrijpen die aanleiding kunnen zijn tot administratieve sancties, ook vatbaar voor een strafrechtelijke veroordeling kunnen zijn, zodat in tal van gevallen het absoluut gezag van het gewijsde dat aan uitspraken in strafzaken nu eenmaal verbonden is, niet mag worden tekortgedaan. Het beste middel om dit te bereiken, is aan de overheid de verplichting op te leggen geen administratieve sanctie uit te spreken wanneer een gerechtelijke vervolging wegens dezelfde feiten aanhangig is.

\+

\+ \+

De artikelen 1 tot 3 van het ontwerp bepalen welke feiten met een administratieve sanctie kunnen worden bestraft. Deze feiten zijn soms in algemene bewoordingen gesteld; in andere gevallen wordt, zoals in artikel 2 van het ontwerp, een sanctie verbonden aan een feit bestaande uit de niet-naleving van een bepaalde verplichting, zoals bijvoorbeeld de aangifte van een later ingetreden feit. De daarbij gevolgde redactie wekt de indruk dat het ontwerp de gelegenheid van het vaststellen van administratieve sancties benut om op een zijdelingse manier nieuwe verplichtingen op te leggen of althans bepaalde verplichtingen, die wellicht niet voldoende uit wets- of verordeningsbepalingen ter zake van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering blijken, in een duidelijkere tekst te formuleren.

.../...

Uit artikel 101 van de wet van 9 augustus 1963 kan wel worden afgeleid dat de Koning administratieve sancties mag vaststellen met betrekking tot inbreuken op bepalingen van de wet of van deszelfs uitvoeringsbesluiten en -verordeningen , en dat hij ook de administratieve organen mag aanwijzen die de bedoelde sancties hebben toe te passen, evenals de wijze waarop dit dient te geschieden, doch niet dat de Koning de bevoegdheid zou hebben tot het definiëren van inbreuken die niet reeds inbreuken zijn op andere bepalingen van de wet dan artikel 101 of op bepalingen vastgesteld in besluiten en verordeningen ter uitvoering van die andere bepalingen genomen.

De Regering dient derhalve in de artikelen 1 tot 3 van het ontwerp telkens met alle duidelijkheid de bepalingen aan te duiden op de inbreuk waarvan administratieve sancties worden gesteld. De redactie van die drie artikelen dient in die zin te worden herzien. Hierbij dient ook met meer zorg er voor gewaakt te worden dat de in het ontwerp te gebruiken formulering van de verplichting die op de gerechtigde berust, volledig beantwoordt aan de verplichting die in de wet of in uitvoeringsbesluiten voorkomt, zodat iedere discordantie wordt vermeden.

\+

\+ \+

De administratieve sancties welke het ontwerp invoert, zijn in sommige gevallen licht. Toch is het maximum in andere gevallen waarin nochtans geen herhaling is, aanzienlijk hoog : in artikel 1 wordt gedreigd met een maximum van tweehonderd daguitkeringen en een uitsluiting gedurende acht maanden van het recht op geneeskundige verstrekkingen.

.../...

Gelet op de zwaarte van dergelijke sancties, is het des te meer geboden aan de betrokkene zelf sommige waarborgen te bieden. Aan die sancties is overigens een zeker gebrek verbonden, doordat de bevoegde overheid niet altijd kan bepalen, op het ogenblik waarop zij haar beslissing neemt, of die sanctie enig feitelijk effect zal sorteren. Dit feitelijk effect zal in het geval van de verzekerden die allenop een zelfde dag door een zelfde sanctie zouden zijn getroffen, sterk kunnen verschillen : in sommige gevallen zal het effect nul zijn want de betrokkene had toch tijdens de te beschouwen periode geen enkele aanspraak op prestaties kunnen doen gelden, in andere, wellicht uitzonderlijke gevallen zal dezelfde sanctie, voornamelijk wanneer het gaat om uitsluiting van het recht op geneeskundige verstrekkingen, wel eens rampzalige gevolgen kunnen hebben doordat de betrokkene tijdens de te beschouwen periode dringende zware geneeskundige hulp nodig heeft. Dit heeft tot gevolg dat, hoe nauwgezet ook de oplegging van een sanctie wordt afgewogen, de gevolgen ervan voor een groot deel door het toeval zullen worden bepaald. Men kan de vraag stellen of er geen aanleiding toe is om de gevolgen van een zelfde sanctie zo te regelen dat zij toch altijd binnen redelijke grenzen blijven. Het gelijkheidsbeginsel verzet er zich immers tegen dat in gelijke gevallen waarin een zelfde bestraffing wordt uitgesproken, zeer ongelijke toestanden zouden worden bekomen, hetgeen toch niet de bedoeling kan zijn geweest van die bestraffing.

\+

\+ \+

.../...

Zoals reeds aangestipt, voorziet het ontwerp niet uitdrukkelijk in waarborgen ten voordele van de verzekerde tegen wie een sanctie wordt overwogen. Waar artikel 6 van het ontwerp bepaalt dat sommige verslagen op straffe van nietigheid binnen zeven dagen aan de overtreder moeten worden medegedeeld, herhaalt het een voorschrift dat voorkomt in artikel 56 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel, waar het de bewijskracht bepaalt van die verslagen ten aanzien van de toepassing van het strafrecht. De Koning beschikt over de nodige bevoegdheid niet om deze bewijskracht uit te breiden tot loutere administratieve aangelegenheden.

Behalve de mededeling van verslagen aan de overtreder, welke mededeling normaal doch niet noodzakelijk aan de sanctie zal voorafgaan, wordt in het ontwerp geen enkele andere waarborg uitdrukkelijk verleend. Gelet op de zwaarte van de administratieve sancties welke het ontwerp invoert, lijkt het evenwel nodig de waarborgen van het gemeen recht ook hier in herinnering te brengen ten einde te voorkomen dat zij over het hoofd worden gezien. Aldus dient het ontwerp te voorzien in de mogelijkheid welke aan de overtreder zou moeten worden gegeven om zich te verweren alvorens de sanctie wordt getroffen. Anderzijds is het ook gewenst dat het ontwerp uitdrukkelijk zou voorschrijven dat het opleggen van een sanctie bij een gemotiveerde beslissing zou gebeuren, hetgeen meteen de verzekerde die door een sanctie wordt getroffen, in de gelegenheid stelt met kennis van zaken van de hem geboden beroepsmogelijkheid gebruik te maken. Deze beginselen zijn zo essentieel dat zij ook dan gelden indien zij niet uitdrukkelijk worden geformuleerd, maar het is alleszins wenselijk dat een ontwerp dat, zoals het onderhavige, de materie van de administratieve sancties in de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering volledig wil regelen, ook deze beginselen in herinnering brengt ten einde de toepassing ervan in alle gevallen te verzekeren.

\+

\+ \+

.../...

Indien het hele systeem van de administratieve sancties behoorlijk wil functioneren en het doel bereiken dat de Regering hierdoor wenst verwezenlijkt te zien, moet de regeling van het ontwerp goed worden opgevat, opgebouwd en uitgewerkt.

Zoals hierna zal blijken uit de kritiek van tal van bepalingen van het ontwerp, schijnt dit vooralsnog niet het geval te zijn. Ook in die zin moet dus het ontwerp worden herzien en aangepast.

Hierbij dient ook een grotere aandacht te worden besteed aan het verschil tussen een sanctie die bestaat in een uitsluiting gedurende een bepaald aantal dagen van het recht op geneeskundige verstrekkingen en de sancties die neerkomen op de beroving van het recht op een of meer daguitkeringen.

Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaren, worden laatst bedoelde sancties toegepast telkens wanneer de gerechtigde aanspraak kan maken op een daguitkering en dit voor zover de aanspraak ontstaat binnen de in artikel 14 bepaalde tijdspanne van drie of één jaar. De uitsluiting van het recht op geneeskundige verstrekkingen zal evenwel anders worden toegepast : de uitsluiting geldt behalve in het bij artikel 15 van het ontwerp bedoelde geval waarin een vroegere uitsluiting nog werkzaam is, voor de aaneengesloten periode van zoveel kalenderdagen als de sanctie duurt, welke periode volgens artikel 7 van het ontwerp begint te lopen de dag van de betekening ervan.

Dit belangrijk verschil bij de uitvoering van de administratieve sancties komt onvoldoende tot uiting in de tekst van het ontwerp, aangezien beide soorten van sancties telkens aan dezelfde regelen worden onderworpen en dit

.../...

verschil nergens in de tekst uitdrukkelijk wordt geformuleerd.

\+

\+ \+

Ten aanzien van de uitsluiting van het recht op geneeskundige verstrekkingen is, wat artikel 1 betreft, niet duidelijk of de sanctie alleen de gerechtigde of ook alle rechthebbenden zal treffen, dan wel of de bevoegde overheid daarover vrij mag beslissen naar gelang van de omstandigheden van ieder geval, hetgeen meteen betekent dat de bevoegde overheid over een zeer ruime beoordelingsbevoegdheid zou beschikken

Anderzijds is het bij ontstentenis van anders - luidende aanwijzing in de tekst duidelijk dat de sanctie die betrekking heeft op de uitsluiting van het recht op geneeskundige verstrekkingen, alle geneeskundige verstrekkingen betreft, en dat de bevoegde overheid dus haar sanctie niet mag beperken tot geneeskundige verstrekkingen van een bepaalde soort, zoals bijvoorbeeld tegemoetkomingen in apothekerskosten.

\+

\+ \+

De artikelen 1 tot 3 van het ontwerp gebruiken alle de uitdrukking "Heeft de beroving van het recht... tot gevolg". Hiermede wordt ten onrechte de indruk gewekt dat de sanctie een automatisch gevolg van de overtreding zou zijn; dat dit een verkeerde gevolgtrekking is, valt reeds voldoende te merken uit het feit dat de bevoegde overheid over een appreciatierecht beschikt wat de bepaling van de sanctie betreft. Deze kan schommelen naar gelang het geval tussen het opgelegde minimum en het toegestane maximum van de sanctie.

Liever dan de uitdrukking "Heeft de beroving van het recht ... tot gevolg" gebruike men de uitdrukking "Van het recht op ... wordt uitgesloten", met dienovereenkomstige wijziging van de volzin.

Volgens artikel 16 van het ontwerp kan de rechthebbende die een sanctie heeft opgelopen, beroep instellen bij de in artikel 100 van de wet van 9 augustus 1963 bedoelde rechtscolleges. De bedoeling hierbij is,dat geschillen over de toepassing van administratieve sancties ter kennisneming zouden staan van de rechtscolleges bedoeld in artikel 51, § 1, van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel. Hierbij neemt de Koning een maatregel ter uitvoering van laatstgenoemde bepaling, zodat deze bepaling best in de aanhef zou worden genoemd.

Daarom stelt de Raad van State voor, het eerste lid van de aanhef als volgt te vervangen :

"Gelet op de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel, inzonderheid op artikel 51, § 1 ;

Gelet op de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, inzonderheid op de artikelen 100 en 101 ; ".

\+

\+ \+

In artikel 2 van het ontwerp is sprake van de "verordening op de uitkeringen" ; hiermede wordt het koninklijk besluit van 31 december 1963 houdende verordening op de uitkeringen inzake verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering bedoeld. Het verdient aanbeveling de verwijzing in die zin aan te vullen.

\+

\+ \+

.../...

Artikel 4 van het ontwerp, volgens hetwelk de administratieve sancties worden toegepast ongeacht de bij het Strafwetboek en bij de artikelen 104 en 105 van de wet van 9 augustus 1963 bepaalde straffen voor dezelfde feiten, is nutteloos, aangezien de Koning niet het recht heeft, te ontslaan van de toepassing van de strafwet. De opsomming van de strafbepalingen is bovendien onvolledig, aangezien de artikelen 57 en 58 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel, die niet worden genoemd, ook straffen ter zake van overtredingen van de wettelijke of reglementaire bepalingen betreffende de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering bevatten.

\+
\+ \+

Volgens artikel 5 van het ontwerp kan een sanctie geen uitwerking hebben op bedragen verschuldigd voor geneeskundige verstrekkingen en arbeidsongeschiktheden van vóór het feit. Dit artikel herinnert aan de verkregen rechten en is als zodanig eigenlijk vanzelfsprekend. Artikel 7 van het ontwerp bepaalt trouwens dat de sanctie uitwerking heeft de dag van de betekening ervan. Dit betekent dat de sanctie geen uitwerking mag hebben op bedragen verschuldigd voor geneeskundige verstrekkingen verleend vóór het opleggen van de sanctie of op uitkeringen verschuldigd voor arbeidsongeschiktheid vóór de sanctie. Artikel 5 is dus totaal overbodig en dient te worden geschrapt.

\+
\+ \+

.../...

Artikel 6 van het ontwerp wijst aan wie bevoegd is de vergrijpen op te sporen en vast te stellen en herhaalt ook verder het bepaalde in artikel 56 van de wet van 14 februari 1961. Zoals het geformuleerd is, behoort het tot het strafrecht en is zijn plaats niet in een tekst die loutere administratieve sancties instelt.

Gelet op de vroeger gemaakte opmerkingen,wordt voor dit artikel de volgende lezing ter overweging gegeven :

"Artikel 6.-

Vaststellingen waaruit het bestaan van een in de artikelen 1 tot en met 3 bedoeld vergrijp kan blijken, worden binnen ... dagen ter kennis gebracht van de betrokkene.

Alvorens een sanctie uitgesproken wordt, krijgt de betrokkene de gelegenheid zijn verweer bij de bevoegde overheid te doen gelden".

\+
\+ \+

Bij artikel 7 van het ontwerp zijn behalve de hierboven gemaakte fundamentele opmerkingen, nog enkele andere bedenkingen naar voren te brengen.

De bevoegdheid om sancties op te leggen berust in de eerste plaats bij de leidende ambtenaar van de Dienst voor administratieve controle. Het is dan ook deze ambtenaar die in de eerste plaats moet nagaan of en in hoever hij deze bevoegdheid aan andere hem ondergeschikte ambtenaren wenst op te dragen. Weliswaar is ook hier het optreden van het comité van de Dienst vereist. Daarom wordt de volgende tekst aanbevolen : "door ambtenaren die deze met instemming van het comité van de Dienst daartoe heeft aangewezen".

.../...

De woorden "op grond van de in artikel 5 (lees : artikel 6) bedoelde verslagen" zijn nutteloos en hebben geen juridische betekenis ; zij dienen dan ook te worden geschrapt.

De volzin "Zij hebben uitwerking de dag van de betekening ervan" is onvolledig ; ten einde ieder misverstand uit te sluiten, vulle men die zin aan met de woorden : "aan de betrokkene". Bovendien ware het gewenst,ook de verplichting van de mededeling van de getroffen sanctie aan de verzekeringsinstelling uitdrukkelijk voor te schrijven.

In de laatste volzin schrijve men : "... en vermeldt dat tegen de sanctie beroep kan worden ingesteld bij de in artikel 51, § 1, van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel bedoelde rechtscolleges,alsook de vormen en de termijnen welke daarbij in acht moeten worden genomen". Dit voorstel wordt gedaan om te vermijden dat de in artikel 51, § 1, van genoemde wet van 14 februari 1961 bepaalde keuze van jurisdictie over het hoofd zou worden gezien.

\+
\+ +

Artikel 8 van het ontwerp is overbodig want de Koning mist de bevoegdheid om de betrokkenen van een hun bij de wet opgelegde verplichting te ontslaan. Het kan dus zonder enig bezwaar worden geschrapt want het is zonder normatieve waarde.

\+
\+ +

.../...

Artikel 9 van het ontwerp, dat aan de rechtscolleges de mogelijkheid geeft feiten mede te delen aan de Dienst voor administratieve controle, is overbodig want het mist verordenende waarde. Het dient te worden geschrapt.

\+
\+ +

Artikel 10 van het ontwerp wil het geval van de herhaling regelen. Hierbij is niet duidelijk of de Regering het begrip specificiteit al dan niet op het oog heeft. Het begrip "herhaling van een zelfde feit" geeft immers in dit opzicht geen uitsluitsel. Deze aangelegenheid dient, om het grote belang ervan, zeer duidelijk te worden geregeld. Ook op dit punt dient het ontwerp te worden herzien. De term "straf" dient bovendien te worden vervangen door "sanctie".

\+
\+ +

Artikel 11 van het ontwerp wil het geval van samenloop van overtredingen regelen. De eerste volzin is overbodig. Indien het toch behouden wordt, zou het artikel best in twee alinea's worden gesplitst.

\+
\+ +

Artikel 12 van het ontwerp voorziet in een uitstel van de uitvoering van sommige sancties voor de overtreders die in de vijf voorgaande jaren geen sanctie hebben opgelopen.

.../...

Uit artikel 14 van het ontwerp blijkt dat die sancties na één jaar verjaren. Dit betekent dat wanneer uitstel wordt toegestaan, de sanctie automatisch na één jaar zal vervallen. De omstandigheid dat tijdens dat jaar een andere sanctie wordt uitgesproken, zal hierin blijkbaar geen verandering brengen. Is dit wel de bedoeling ?

Uit de tekst van artikel 12 van het ontwerp is niet duidelijk of het de tot het opleggen van de administratieve sanctie bevoegde overheid is die het uitstel moet toestaan, dan wel de overheid die voor de uitvoering ervan moet instaan. Als men dit artikel 12 met de tekst van artikel 142 van het koninklijk besluit van 22 september 1955 vergelijkt, wordt dit probleem nog onduidelijker.

Uit dit alles blijkt dat de regeling van artikel 12 van het ontwerp onvoldoende uitgewerkt is.

Gelet op het bepaalde in artikel 12 moet het opschrift van hoofdstuk III ruimer worden gesteld.

\+
\+ +

In artikel 13 van het ontwerp vervange men de uitdrukking "strafbare feit" door "vergrijp", aangezien het hier niet gaat om strafrecht.

\+
\+ +

.../...

Artikel 14 van het ontwerp wil de verjaring van de sancties regelen. Het bepaalt aldus de periode binnen welke de opgelegde sanctie effectief tot het verlies van het recht op daguitkeringen of geneeskundige verstrekkingen kan leiden. Hierboven werd reeds opgemerkt, dat er dienaangaande een onderscheid moet worden gemaakt tussen de uitsluiting van het recht op daguitkeringen en de uitsluiting van het recht op geneeskundige verstrekkingen. Hieruit mag evenwel niet worden afgeleid, dat de regeling van de verjaring ten aanzien van dit laatste recht overbodig is. Er is immers het bepaalde in artikel 15 van het ontwerp, dat voorziet hoe in het geval van verschillende uitsluitingen deze sancties moeten worden toegepast. In dat geval heeft artikel 14 van het ontwerp dus zin en betekenis ten aanzien van de uitsluiting van het recht op geneeskundige verstrekkingen.

Artikel 14 van het ontwerp gebruikt de uitdrukking "datum waarop de beslissing definitief geworden is". Het is niet duidelijk welk begrip hier wordt bedoeld. Aangezien een dergelijk begrip ten aanzien van de administratieve sancties niet gedefinieerd is, verdient het aanbeveling nader te bepalen welke datum wordt bedoeld.

\+

\+ \+

Artikel 15 van het ontwerp regelt het geval dat tegen een zelfde persoon achtereenvolgens verschillende uitsluitingen worden uitgesproken.

.../...

Het is eerder onduidelijk, vooral als men die tekst vergelijkt met artikel 141 van het koninklijk besluit van 22 september 1955 of met artikel 201 van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid.

Het sluit eerder aan bij artikel 12 van het ontwerp en zou dus beter in hoofdstuk III worden geplaatst.

+
+ +

Artikel 16 van het ontwerp wil aan de rechthebbende die een administratieve sanctie heeft opgelopen, het recht toekennen op beroep bij de in artikel 100 van de wet van 9 augustus 1963 bedoelde rechtscolleges voor geschillen. Dit recht blijkt reeds voldoende uit de wet zelf en uit artikel 18 van het ontwerp, zodat een afzonderlijke bepaling dienaangaande overbodig blijkt. Artikel 16 is overigens in die zin onvolledig dat geen referentie wordt gemaakt naar het in artikel 51, § 1, van de wet van 14 februari 1961 neergelegde beginsel van keuze tussen twee soorten van rechtsingang.

+
+ +

Voor artikel 18 van het ontwerp wordt de volgende lezing aanbevolen :

.../...

"Artikel 18.-

Artikel 258, eerste lid, 1°, van het koninklijk besluit van 4 november 1963 tot uitvoering van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, wordt vervangen door de volgende bepaling :

1° de geschillen bedoeld in artikel 100, § 1, van de wet van 9 augustus 1963, met inbegrip van betwistingen omtrent de administratieve sancties bedoeld in artikel 101 van dezelfde wet".

+
+ +

Artikel 19 van het ontwerp wil artikel 39, eerste lid, wijzigen van het koninklijk besluit van 30 juli 1964 houdende de voorwaarden waaronder de toepassing van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering tot de zelfstandigen wordt verruimd. Deze bepaling is overbodig, aangezien de huidige tekst van genoemd artikel 39 voldoende ruim gesteld is, om de geschillen met betrekking tot de administratieve sancties daarin te begrijpen.

Artikel 19 van het ontwerp dient dus geschrapt te worden, alsook de verwijzing naar het koninklijk besluit van 30 juli 1964 die in de aanhef voorkomt.

Le projet a pour objet de déterminer, en exécution de l'article 101 de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, les sanctions administratives dont les bénéficiaires sont passibles en cas d'infraction aux dispositions de cette loi ou de ses arrêtés et règlements d'exécution, ainsi que de régler les modalités d'application de ces sanctions.

\+

\+ \+

Aux termes de l'article 7 du projet, les sanctions administratives seront prononcées soit par des fonctionnaires du Service du contrôle administratif, soit par des fonctionnaires du Service du contrôle médical, soit encore par les organismes assureurs.

L'attribution d'un tel pouvoir à des fonctionnaires du Service du contrôle administratif appelle les observations suivantes. L'article 93 de la loi du 9 août 1963 précitée énumère la liste des attributions dévolues au comité du Service du contrôle administratif et auxquelles l'application des sanctions prévues par l'article 101 ne saurait être rattachée. Les autres articles de ladite loi qui traitent des attributions de ce service ne font non plus allusion à cette mission. En chargeant des fonctionnaires du service précité de l'application de sanctions administratives, le projet met dès lors en oeuvre l'article 93 alinéa 2, de la loi précitée, lequel prévoit:

.../...

"Le Roi peut, sur proposition du conseil général de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, après avis du comité visé à l'article 92, confier au Service du contrôle administratif d'autres missions en vue de l'application des dispositions légales et réglementaires en matière d'assurance maladie-invalidité". Il ne ressort pas du préambule du projet que c'est sur la proposition du conseil général que l'article 7 du projet confère le pouvoir d'appliquer les sanctions administratives au Service du contrôle administratif.

L'article 7 du projet investit du même pouvoir des fonctionnaires du Service du contrôle médical. L'article 79 de la loi, tel qu'il a été modifié par la loi du 8 avril 1965, énumère les missions qui incombent au Service du contrôle médical, mais ne dit mot de l'application des sanctions administratives visées à l'article 101, pas plus que les autres dispositions réglant les attributions dudit service. L'octroi du pouvoir d'appliquer lesdites sanctions devrait dès lors trouver son fondement légal dans l'alinéa 4 de l'article 79 de la loi. Or, cette disposition est conçue comme suit : "Le Roi peut, avec l'accord du comité, confier au Service du contrôle médical d'autres missions d'ordre médical, en vue de l'application des dispositions légales et réglementaires en matière de sécurité sociale et de prévoyance sociale". L'application des sanctions administratives prévues par le projet ne peut guère se concevoir comme une mission complémentaire d'ordre médical susceptible d'être confiée au Service du contrôle médical. En effet, ainsi qu'il ressort du projet il ne s'agit pas ici de problèmes d'ordre médical. Le pouvoir de recherche que la loi attribue expressément a médecins du Service du contrôle médical n'enlève rien à ce fait. Le pouvoir de rechercher les infractions en

.../..

matière d'assurance maladie-invalidité peut, en effet, être parfaitement dissocié du pouvoir de réprimer les infractions constatées et ne va pas nécessairement de pair avec ce dernier. Il s'ensuit que, dans la mesure où il confère au Service du contrôle médical le pouvoir d'appliquer des sanctions administratives aux bénéficiaires, l'article 7 du projet est dépourvu de fondement légal.

Enfin, l'article 7 reconnaît également ce pouvoir aux organismes assureurs eux-mêmes. Une telle attribution de compétence ne serait à l'abri de critique que si la loi elle-même l'avait expressément autorisée. Or, il ne se dégage pas de l'article 101 de la loi que les organismes assureurs peuvent être investis d'un tel pouvoir. Aucune allusion en ce sens n'a été faite au cours des travaux préparatoires de la loi. Force est d'en conclure que seul l'Institut national de l'assurance maladie-invalidité est susceptible d'être le dépositaire du pouvoir d'appliquer des sanctions administratives. Cet Institut est un établissement public ayant en premier lieu pour mission de gérer, par le truchement des différents services que la loi a créés en son sein, le régime légal d'assurance maladie-invalidité. Il est tout à fait normal, dès lors, qu'en l'absence d'un texte légal qui en dispose autrement, l'application des sanctions administratives soit réservée à l'Institut national, ce qui, par le jeu de l'autorité hiérarchique à laquelle les fonctionnaires compétents sont soumis, permettra en outre d'assurer une pratique uniforme.

Sans doute, sous l'empire du régime instauré sur le fondement de l'article 6 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, les organismes assureurs avaient-ils le droit d'édicter des sanctions. Ce droit leur avait été

reconnu par l'arrêté du Régent du 21 mars 1949 imposant certaines mesures destinées à prévenir et sanctionner la fraude et instituant des commissions pour la solution des contestations en matière d'assurance obligatoire en cas de maladie ou d'invalidité. Cet arrêté prévoyait que, pour être agréées en exécution de l'article 6 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 ou pour continuer à être agréées, les unions nationales de fédérations de mutualités devaient imposer à leurs affiliés les sanctions prévues par cet arrêté ; il habilitait en outre la Caisse auxiliaire à imposer les mêmes sanctions à ses affiliés. L'article 14 de l'arrêté royal du 22 septembre 1955 organique de l'assurance maladie-invalidité contient une disposition analogue : pour obtenir ou conserver l'agréation, les unions nationales doivent imposer à leurs adhérents les sanctions prévues par les articles 133 à 144 de cet arrêté. L'article 15 du même arrêté rendait ces sanctions applicables aux affiliés de la Caisse auxiliaire. L'obligation de prononcer des sanctions était donc imposée aux principaux organismes assureurs comme une condition d'agréation.

Nulle construction juridique de même nature ne se retrouve toutefois à la base du pouvoir d'infliger des sanctions administratives que l'article 7 du projet attribue aux organismes assureurs : aucune disposition ne subordonne à présent l'agréation de ces organismes à l'obligation d'infliger de telles sanctions. Il est du reste fort douteux qu'une telle construction juridique puisse encore être utilement prévue dans le cadre de la loi du 9 août 1963. En effet, cette loi établit un régime entièrement nouveau en matière d'agréation des unions nationales en ses articles 3 et 4. Il ressort clairement

.../...

de ceux-ci que le Roi ne peut plus fixer de conditions spéciales d'agréation et que l'agréation ne peut être retirée que si l'union nationale ne se conforme pas à la loi ou à ses arrêtés et règlements d'exécution. C'est dire qu'en l'absence d'indication précise dans le texte même de la loi, une union nationale ne peut plus être chargée de l'application de sanctions administratives. Dans la mesure où il habilite les organismes assureurs à appliquer de telles sanctions, l'article 7 du projet manque, dès lors, de base légale.

\+

\+ \+

En vertu du projet, le respect des dispositions légales et réglementaires en matière d'assurance maladie-invalidité , qui est déjà assuré par des sanctions pénales, le sera désormais aussi par des sanctions administratives.

Les sanctions pénales sont prévues notamment aux articles 57 et 58 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, et aux articles 103 et 104 de la loi du 9 août 1963. Ainsi , par exemple, aux termes de l'article 57 de la loi du 14 février 1961, quiconque a enfreint les dispositions légales ou réglementaires relatives à l'assurance maladie-invalidité, est puni d'une peine d'emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de 26 à 500 francs, ou d'une de ces peines seulement.

.../...

Il en résulte que le régime d'assurance maladie-invalidité prévoit deux sortes de sanctions susceptibles de frapper des infractions identiques : la première est abandonnée à l'appréciation de l'administration, la seconde à celle du juge représsif assortie, dans ce cas, des garanties inhérentes à toute poursuite pénale.

Dans ce régime, la sanction administrative est indépendante de la sanction pénale; elle n'est pas une conséquence administrative que l'administration peut attacher à une condamnation pénale, mais une sanction qu'elle a la faculté d'infliger indépendamment de celle-ci.

Il est à craindre que l'application séparée de sanctions administratives et de sanctions pénales ne conduise à des décisions contradictoires : il peut se concevoir , en effet, que l'autorité administrative, estimant que tel fait est constitutif d'une infraction à la loi, inflige de ce chef une sanction administrative, alors que le juge répressif renvoie le prévenu des poursuites intentées contre lui pour le même fait.

Le projet ne tient aucun compte de ce danger et s'en remet entièrement pour ce qui est du soin de l'éluder, à l'autorité administrative compétente. Le seul moyen d'éviter des décisions contradictoires consiste à surseoir à la sanction administrative jursqu'à ce qu'une décision soit prise dans l'affaire pénale.La question est d'autant plus importante que les infractions qui peuvent justifier des sanctions administratives sont susceptibles d'entraîner aussi une condamnation pénale, en sorte que, dans bien des cas, il s'agira de ne pas porter atteinte

.../...

à l'autorité de chose jugée qui s'attache aux décisions en matière pénale. Ce but pourra le mieux être atteint par l'obligation imposée à l'autorité de ne pas prononcer de sanctions administratives tant que des poursuites pénales sont en cours à raison des mêmes faits.

\+

\+ +

Les articles 1er à 3 déterminent les faits pouvant donner lieu à sanction administrative. Ils le font parfois en termes très généraux ; dans d'autres cas, comme à l'article 2, une sanction frappe un fait consistant dans l'inexécution d'une obligation déterminée, comme, par exemple, la déclaration d'un fait ultérieur . La rédaction adoptée suscite l'impression que le projet met à profit l'occasion qu'offre la détermination de sanctions administratives, pour imposer, de manière indirecte, des obligations nouvelles ou tout au moins pour formuler avec une plus grande clarté certaines obligations qui ne se dégagent pas assez nettement des dispositions légales ou réglementaires en matière d'assurance maladie-invalidité.

S'il peut se déduire de l'article 101 de la loi du 9 août 1963 que le Roi peut déterminer des sanctions administratives frappant les infractions aux dispositions de ladite loi ou de ses arrêtés et règlements d'exécution et désigner les organes administratifs appelés à appliquer ces sanctions, ainsi que fixer les modalités de leur application, l'on ne saurait toutefois en inférer le pouvoir, pour le Roi, d'ériger en infractions des faits qui ne seraient pas déjà constitutifs d'infractions à des dispositions de la loi autres que l'article 101, ou à des dispositions d'arrêtés et règlements pris en exécution de ces autres dispositions.

Dès lors, il appartient au Gouvernement d'indiquer en toute clarté dans les articles 1er à 3 du projet, les dispositions dont la transgression est passible de sanctions administratives. La rédaction de ces trois articles devrait donc être revue dans ce sens, de même qu'un plus grand soin devrait être apporté à la rédaction formulant l'obligation qui incombe au bénéficiaire, de manière à en assurer la concordance parfaite avec l'obligation formulée dans la loi ou dans les arrêtés d'exécution, et à éviter , par voie de conséquence, toute discordance.

\+

\+ \+

Les sanctions administratives établies par le projet sont légères, dans certains cas. Dans d'autres, au contraire, et sans qu'il soit question de récidive, le maximum de la peine est fort élevé; l'article 1er va jusqu'à prévoir un maximum de deux cents indemnités journalières et la privation du droit aux prestations de santé pendant une période de huit mois. .

De telles sanctions étant particulièrement lourdes, il s'indique d'autant plus que certaines garanties soient offertes aux intéressés. Dans une certaine mesure d'ailleurs, un défaut entache ces sanctions, puisque aussi bien l'autorité compétente ne sera pas toujours en mesure d'apprécier, au moment de prendre sa décision, si la sanction qu'elle prononce sera, dans les faits, suivie d'effet. Dans le cas d'assurés qui se verraient tous, le même jour, infliger une même sanction, l'effet réel de celle-ci pourra considérablement varier

.../...

d'une personne à l'autre : dans certains cas l'effet sera nul lorsque l'intéressé n'aurait de toute manière pu prétendre, pendant la période visée, au bénéfice d'aucune prestation; dans d'autres cas, exceptionnels sans doute, il se pourra que la même sanction, particulièrement s'il s'agit de la privation du droit aux prestations de santé, ait des conséquences désastreuses, lorsque l'état de l'intéressé nécessite des soins de santé urgents et importants pendant la période à considérer. Il en résulte que, quelle que soit la circonspection qui préside à l'application de la sanction, les conséquences en seront pour une grande part tributaires du hasard. Dès lors, ne conviendrait-il pas plutôt de régler les conséquences d'une même sanction de manière à ce qu'elles demeurent toujours dans des limites raisonnables ? Le principe de l'égalité s'oppose, en effet, à ce qu'une même sanction produise, dans des cas identiques, des effets très dissemblables, ce qui ne peut avoir été le but poursuivi par ladite sanction.

\+

\+ \+

Ainsi qu'il a déjà été observé, le projet ne prévoit pas - du moins pas de manière explicite - de garanties au profit de l'assuré qui se trouve sous la menace d'une sanction. En prévoyant que certains rapports doivent, à peine de nullité, être communiqués au contrevenant dans les sept jours, l'article 6 du projet reproduit une prescription de l'article 56 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, relative à la force probante desdits rapports à l'égard de l'application du droit pénal.

.../...

Le Roi ne détient pas les pouvoirs nécessaires pour étendre cette force probante à des questions purement administratives.

Mise à part la communication des rapports au contrevenant (communication qui, normalement mais non pas nécessairement, précédera la sanction), le projet ne prévoit aucune autre garantie expresse. Etant donné la gravité des sanctions administratives établies par le projet, il apparaît indispensable de rappeler les garanties du droit commun, ne fût-ce que pour éviter qu'elles ne soient pas respectées. Le projet devrait ainsi prévoir la possibilité pour le contrevenant, de présenter sa défense avant que la sanction ne soit prise. D'autre part, il est souhaitable que le projet prescrive expressément qu'une sanction est infligée par décision motivée, ce qui mettre l'assuré faisant l'objet d'une sanction en mesure d'exercer le recours qui lui est ouvert, en parfaite connaissance de cause. Ces principes sont tellement essentiels qu'ils s'appliquent même s'ils n'ont pas été formulés de manière expresse. Afin d'en assurer l'application dans tous les cas, il est toutefois souhaitable que ces principes soient rappelés dans un projet qui, tel le présent, entend régler, dans son ensemble , la matière des sanctions administratives dans l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité.

\+

\+ \+

Si l'on souhaite que tout le système des sanctions administratives fonctionne bien et qu'il atteigne le but que le Gouvernement s'est assigné, la réglementation faisant l'objet du projet devra être bien conçue et bien élaborée.

Tel n'est cependant pas le cas, ainsi qu'en témoignent les critiques que suscitent bon nombre de dispositions du projet. Celui-ci devra donc également être revu et adapté dans ce sens.

Il conviendra notamment de mieux faire la distinction entre la sanction consistant dans la privation du droit aux prestations de santé pendant un certain nombre de jours et la sanction consistant dans la privation du droit à une ou plusieurs indemnités journalières.

D'après ce qu'ont déclaré les fonctionnaires délégués, cette dernière sanction sera appliquée chaque fois que le bénéficiaire pourra prétendre à une indemnité journalière, ce pour autant que les titres à indemnité naissent dans le délai de trois ans ou de un an prévu à l'article 14. Mais la privation du droit aux prestations de santé sera appliquée d'une manière différente : cette privation vaudra sauf dans le cas prévu à l'article 15 du projet, c'est-à-dire lorsqu'une exclusion antérieure produit encore ses effets pour la période ininterrompue d'autant de jours civils qu'en comporte la sanction, période qui, aux termes de l'article 7 du projet, prend cours le jour de la notification de la sanction.

Cette importante différence dans l'exécution des sanctions administratives ressort insuffisamment du texte du projet, étant donné que les deux sortes de sanctions s'y trouvent soumises aux mêmes règles et que la différence n'est expressément formulée à aucun endroit du texte.

\+

\+ \+

En ce qui concerne la privation du droit aux soins de santé, il n'est pas clair , à l'article 1er, si la sanction s'appliquera uniquement au bénéficiaire ou

frappera aussi tous les ayants droit, ou si l'autorité compétente décide à cet égard en toute liberté selon les circonstances propres à chaque cas, ce qui aboutirait à investir cette autorité d'un très large pouvoir d'appréciation.

D'autre part, en l'absence d'indication en sens contraire dans le texte, il est évident que la sanction de la privation du droit aux prestations de santé vise toutes les prestations de santé et que l'autorité compétente ne saurait la limiter à une certaine catégorie de prestations, telles par exemple les interventions dans les frais pharmaceutiques.

\+
\+ +

Les articles 1er à 3 du projet recourent à l'expression "Entraîne la privation du droit ...", qui suscite à tort l'impression que la sanction est la conséquence automatique de l'infraction. Or, il n'en est pas ainsi, ce que confirme à suffisance le fait que l'autorité compétente dispose d'un pouvoir d'appréciation pour ce qui est de déterminer le taux de la sanction, lequel peut varier entre le minimum imposé et le maximum admis.

Dès lors, l'expression "Sont exclus du droit ..." sera préférée à l'expression "Entraîne la privation du droit", la suite de la phrase étant à modifier en conséquence.

\+
\+ +

.../...

Suivant l'article 16, le bénéficiaire frappé d'une sanction peut introduire un recours auprès des juridictions contentieuses visées à l'article 100 de la loi du 9 août 1963. Il faut entendre par là que les litiges surgissant à propos de l'application des sanctions administratives ressortissent aux juridictions prévues à l'article 51, § 1er, de la loi du 14 février 1961 d'expansion écnnomique, de progrès social et de redressement financier. Le Roi prenant ainsi une mesure d'exécution de cette dernière disposition, il convient de viser celle-ci au préambule.

Le Conseil d'Etat propose en conséquence de remplacer l'alinéa 1er du préambule par le texte suivant :

"Vu la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, notamment l'article 51, § 1er;

Vu la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, notamment les articles 100 et 101;".

\+

\+ +

A la fin de l'article 2 du projet il est fait référence au "règlement des indemnités"; en fait, c'est l'arrêté royal du 31 décembre 1963 portant règlement des indemnités en matière d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité qu'on entend viser. La référence gagnerait à être complétée dans ce sens.

\+

\+ +

.../...

L'article 4 du projet, selon lequel les sanctions administratives sont appliquées sans préjudice des sanctions prévues pour les mêmes faits par le Code pénal et les articles 104 et 105 de la loi du 9 août 1963, est inutile, le Roi ne pouvant dispenser de l'application de la loi pénale. De plus l'énumération des dispositions pénales est incomplète, puisque les articles 57 et 58 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, qui ne sont pas mentionnés, organisent également la répression des infractions aux dispositions légales ou réglementaires relatives à l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité.

\+

\+ \+

D'après l'article 5 du projet, une sanction ne peut porter ses effets sur des sommes dues pour des prestations de santé et des incapacités de travail antérieures au fait. Cet article rappelle les droits acquis et, à ce titre, il répond à l'évidence. L'article 7 du projet dispose d'ailleurs que la sanction prend effet le jour de sa notification, ce qui veut dire qu'elle ne peut porter sur des sommes dues pour des prestations de santé antérieures au prononcé de la sanction, ni sur des indemnités dues en raison d'une incapacité de travail antérieure à la sanction. L'article 5 doit, dès lors, être supprimé comme totalement superflu.

\+

\+ \+

.../...

L'article 6 du projet désigne les personnes qui sont compétentes pour rechercher et constater les délits et rappelle en outre les dispositions de l'article 56 de la loi du 14 février 1961. Tel qu'il est formulé, cet article participe du droit pénal et n'a pas sa place dans un texte qui n'édicte que des sanctions administratives.

Eu égard aux observations qui ont déjà été formulées, il est suggéré de rédiger l'article 6 ainsi qu'il suit :

"Article 6.-

Les constatations qui sont de nature à établir une infraction visée aux articles 1er à 3 sont notifiées à l'intéressé dans un délai de ... jours.

Avant le prononcé de toute sanction, l'intéressé est mis en mesure de faire valoir ses moyens de défense devant l'autorité compétente".

\+

\+ +

L'article 7 du projet donne lieu, en plus des observations fondamentales formulées plus haut, aux considérations suivantes.

Le pouvoir de prononcer des sanctions appartient en premier lieu au fonctionnaire dirigeant le Service du contrôle administratif. C'est à ce fonctionnaire donc qu'il incombe de décider si, et, le cas échéant, dans quelle mesure ce pouvoir sera délégué à ses subordonnés.

.../...

L'intervention du comité du service étant indispensable à une telle délégation, il est suggéré d'adopter la rédaction suivante : "par les fonctionnaires qu'il a désignés à cet effet avec l'accord du comité du service".

Les mots "au vu des rapports visés à l'article 5 (lire : article 6)" sont dépourvus de portée juridique et peuvent être omis.

La phrase "Elles prennent effet le jour de leur notification" est incomplète; afin d'éviter tout malentendu, il y a lieu de la compléter par les mots "à l'intéressé". En outre, il apparaît souhaitable de prescrire expressément l'obligation de notifier à l'organisme assureur la sanction qui a été prononcée.

La fin de la dernière phrase devrait se lire ainsi qu'il suit : "... et indique que la sanction est susceptible d'un recours auprès des juridictions visées à l'article 51, § 1er, de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, ainsi que les formes et délais qui gouvernent le recours". Cette suggestion est inspirée par le souci d'éviter que ne soit perdue de vue la faculté du choix de la juridiction visée à l'article 51, § 1er, de ladite loi du 14 février 1961.

+

+ +

.../...

Le Roi n'ayant pas le pouvoir de dispenser d'une obligation légale, l'article 8 du projet est superflu. Il peut donc être omis sans inconvénient, d'autant plus que sa valeur normative est nulle.

\+

\+ +

L'article 9 du projet, qui autorise les "juridictions" à signaler certains faits au Service du contrôle administratif, est dépourvu de portée réglementaire et peut donc être supprimé.

\+

\+ +

L'article 10 du projet a pour objet de régler le cas de la récidive. Le texte ne permet pas de savoir si le Gouvernement a ou non en vue la spécificité de l'infraction. Les termes "récidive d'un même fait" ne sont pas de nature, en effet, à faire toute la clarté sur ce point. La question étant d'une importance primordiale, il est indispensable qu'elle soit réglée de la façon la plus nette. Le projet doit donc être revu à cet égard. En outre, le mot "peine" sera remplacé par le mot "sanction".

\+

\+ +

L'article 11 du projet entend régler le cas du concours d'infractions. La première phrase est superflue. Au cas cependant où elle serait malgré tout maintenue, il conviendrait de scinder l'article en deux alinéas.

\+

\+ + .../...

L'article 12 du projet prévoit le sursis à exécution de certaines sanctions au profit des contrevenants qui n'ont pas encouru de sanction au cours des cinq années précédentes.

D'après l'article 14 du projet, ces sanctions se prescrivent par un an. Il s'ensuit que si le sursis est accordé, la sanction s'éteindra automatiquement au bout d'un an. Et il en ira apparemment ainsi, même dans l'hypothèse où une autre sanction aurait été prononcée dans le courant de la même année. Cela est-il conforme aux intentions des auteurs du projet ?

Il ne ressort pas clairement de l'article 12 du projet si le sursis sera accordé par l'autorité compétente pour infliger la sanction administrative ou s'il le sera par l'autorité chargée de l'exécution de celle-ci. A la comparaison de cet article 12 avec l'article 142 de l'arrêté royal du 22 septembre 1955, le défaut de clarté ne fait que s'accentuer.

De tout cela, il suit que l'article 12 du projet n'est pas élaboré avec tout le soin requis.

Eu égard à la disposition de l'article 12, l'intitulé du chapitre III devrait être élargi de façon à embrasser toute la matière de ce chapitre.

+

\+ +

A l'article 13 du projet, les mots "fait punissable" devraient être remplacés par le mot "manquement", puisqu'il ne s'agit pas d'un fait ressortissant au droit pénal.

.../...

L'article 14 du projet a pour objet de régler la prescription des sanctions. Il détermine ainsi la période pendant laquelle la sanction infligée peut entraîner d'une manière effective la perte du droit aux indemnités journalières ou aux prestations de santé. L'attention a déjà été attirée plus haut sur la nécessité d'établir une distinction entre l'exclusion du droit aux indemnités journalières et l'exclusion du droit aux prestations de santé. Il serait toutefois erroné d'en conclure que la réglementation concernant la prescription de ce dernier droit est superflue. L'article 15 du projet détermine, en effet, les modalités de l'application des sanctions en cas d'exclusions multiples. En pareil cas, l'article 14 du projet a donc un sens certain pour ce qui est de l'exclusion du droit aux prestations de santé.

L'article 14 du projet fait appel à l'expression "jour où la décision est définitive". C'est là une notion qui est loin d'être claire et qui, de surcroît, n'est pas définie dans le contexte des sanctions administratives; il convient donc de préciser la date qui est visée.

\+

\+ \+

L'article 15 du projet règle le cas de la pluralité d'exclusions prononcées successivement à l'égard d'une même personne.

L'article est plutôt obscur, surtout si on confronte son texte avec celui de l'article 141 de l'arrêté royal du 22 septembre 1955 ou avec celui de l'article 201 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage.

.../...

Il se rattache davantage à l'article 12 du projet et gagnerait dès lors à être intégré dans le chapitre III.

\+

\+ +

L'article 16 du projet entend conférer au bénéficiaire frappé d'une sanction administrative un droit de recours auprès des juridictions visées à l'article 100 de la loi du 9 août 1963. Ce droit découle déjà à suffisance tant de la loi elle-même que de l'article 18 du projet, de sorte qu'une disposition distincte est ici superflue. L'article 16 est du reste incomplet en ce qu'il ne renvoie pas au principe du choix entre deux ordres de juridiction qui est inscrit dans l'article 51, § 1er, de la loi du 14 février 1961.

\+

\+ +

Le texte ci-après est proposé pour l'article 18 du projet :

"Article 18.-

L'article 258, alinéa 1er, 1°, de l'arrêté royal du 4 novembre 1963 portant exécution de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité est remplacé par la disposition suivante :

"1° les contestations visées à l'article 100, § 1er, de la loi du 9 août 1963, y compris les contestations ayant pour objet les sanctions administratives visées à l'article 101 de la même loi".

\+

\+ + .../...

L'article 19 du projet tend à modifier l'article 39, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 30 juillet 1964 portant les conditions dans lesquelles l'application de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité est étendue aux travailleurs indépendants. Cette disposition est superflue, car le texte actuel dudit article 39 est rédigé en termes assez larges pour englober les contestations ayant pour objet les sanctions administratives.

L'article 19 du projet devrait dès lors être supprimé, de même que la référence qui est faite, au préambule, à l'arrêté royal du 30 juillet 1964.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,
Messieurs : président du Conseil d'Etat,

H. BUCH, staatsraden,
Ch. SMOLDERS, conseillers d'Etat,

J. DE MEYER, bijzitters van de afdeling wetgeving,
W. VEROUGSTRAETE, assessseurs de la section de législation,

M. JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier
greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. Ch. SMOLDERS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. O. DE LEYE, substituut.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. Ch. SMOLDERS.
Le rapport a été présenté par M. O. DE LEYE, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) M. JACQUEMIJN.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.