BL.

24-03-1982

Transmis à M. Overgemaakt aan de H. Binnenlandse Zaken

L.14.569/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 17e maart 1982 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 uitvoering van artikel 1, 9°, van de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning op het gebied van de farmaceutische reclame en informatie", heeft de 19e maart 1982 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 17 mars 1982, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° ... "en exécution de l'article 1er, 9°, de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi en matière de publicité et d'information pharmaceutique", a donné le 19 mars 1982 l'avis suivant :

2 [illegible] 1982

Ingevolge de opgelegde korte termijn moet het advies worden beperkt tot de volgende opmerkingen :

Als rechtsgrond verwijst de inleiding van het ontwerp van koninklijk besluit naar artikel 1, 9°, van de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, bepalende :

"Artikel 1. 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, kan de Koning, bij in Ministerraad overlegde besluiten, alle nuttige maatregelen nemen ten einde :

...

9° het financieel evenwicht van het geheel van de stelsels van de sociale zekerheid van de werknemers en van de zelfstandigen te verzekeren, erover wakend dat, wat de vervangingsinkomens en de andere sociale vergoedingen betreft, de koopkracht van de minstbegoeden integraal beveiligd wordt en zonder afbreuk te doen aan de algemene beginselen in elk der stelsels van de sociale zekerheid, zoals zij voor wat de werknemers betreft reeds werden opgesomd in de artikelen 5 tot en met 13 van de wet van 29 juni 1981 houdende algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers;".

Voor het goed begrip van de draagwijdte van de aangehaalde wetsbepaling is het nodig te verwijzen naar de volgende belangrijke toelichting die tijdens de parlementaire voorbereiding in verband met die wetsbepaling werd gegeven :

"Onder het geheel der stelsels van de sociale zekerheid van de werknemers en van de zelfstandigen dient te worden verstaan de sociale zekerheid in ruime zin.

De Minister wijst er verder op dat ook op basis van artikel 1, 10°, (nu artikel 1, 9°) maatregelen getroffen kunnen worden en wetswijzigingen doorgevoerd, die niet rechtstreeks met de stelsels van maatschappelijke zeker-

.../...

heid te maken hebben maar wel een rechtstreeks effect hebben op het financieel evenwicht van de stelsels. Meer bepaald kan gedacht worden aan de wetgeving betreffende de financiering en het beheer van de ziekenhuizen en aan de wetgeving betreffende de geneesmiddelen"(Gedr. St., Kamer - zitting 1981-1982, nr 28/22, blz. 103).

De vraag, te weten of de ontworpen regeling "rechtstreeks effect heeft op het financieel evenwicht van de stelsels" van de sociale zekerheid, betreft de opportuniteit ervan en dient derhalve niet te worden beantwoord bij het wettigheidsonderzoek, tenzij de ontworpen regeling onmiskenbaar niet in staat is om het bij de wetsbepaling omschreven doeleinde te bereiken, wat duidelijk het geval is ten opzichte van het nieuwe artikel 9, § 2, vervat in artikel 2 van het ontwerp van koninklijk besluit en dat luidt als volgt :

"§ 2. In het belang van de volksgezondheid kan de Koning zowel de reclame bestemd voor het publiek als die welke bestemd is voor de beoefenaars van de geneeskunst, van de verpleegkunde, van een paramedisch beroep of van de diergeneeskunde verbreden of reglementeren".

Uit de aangehaalde bepaling zelf blijkt immers dat het daardoor rechtstreeks nagestreefde doel niet het herstel van het financieel evenwicht van de voornoemde stelsels is, maar wel de bescherming van de volksgezondheid. De aangehaalde ontworpen bepaling mist derhalve de vereiste rechtsgrond.

Gelijkaardige onwettigheid tast die bepalingen van het ontwerp van koninklijk besluit aan die strekken tot het regelen van wat het verslag aan de Koning noemt "de soms ongeoorloofde en argressieve reclame" die "overconsumptie en verkeerde automedicatie" tengevolge kan hebben en die aldus "kan leiden tot grotere uitgaven ten laste van de ziekte- en invaliditeitsverzekering", in de mate dat zodanige "overconsumptie of verkeerde medicatie"

.../...

financieel niet ten laste van de voornoemde stelsels komt. Met andere woorden en meer algemeen kan het ontworpen koninklijk besluit de vereiste rechtsgrond in de aangehaalde wetsbepaling slechts vinden in zover het ontworpen koninklijk besluit toepasselijk is op de geneesmiddelenverstrekkingen die rechtstreeks ten laste komen van de "stelsels van de sociale zekerheid van de werknemers en van de zelfstandigen".

Onder voorbehoud van de opmerking die zoëven omtrent de rechtsgrond in het algemeen is gemaakt, moet nog worden opgemerkt dat in de nieuwe bepalingen die voor de artikelen 6ter, 9ter en 11 van de wet van 25 maart 1964 (artikelen 1, 2 en 4 van het ontwerp) worden voorgesteld, aan de Koning een regelgevende bevoegdheid wordt toegekend die door de wetgever met toepassing van het bepaalde in artikel 78 van de Grondwet aan de Koning kan worden verleend. In een besluit dat ter uitvoering van de wet van 2 februari 1982 wordt genomen, kan de Koning zich niet in de plaats van de wetgever stellen om zichzelf een bevoegdheid te verlenen om aldus in werkelijkheid buiten de termijn waarvoor Hem bijzondere machten zijn toegewezen, een bevoegdheid uit te oefenen welke normaal die van de wetgever is. Om bestaanbaar te zijn met de wet van 2 februari 1982 moeten dan ook in het ontwerp minstens de essentiële voorzieningen worden opgenomen omtrent de aangelegenheden die de Koning later nader zal kunnen regelen.

Ten slotte is het wetstechnisch af te raden bepalingen die wettigheidshalve rechtstreeks moeten strekken tot het herstel van "het financieel evenwicht van het geheel van de stelsels van de sociale zekerheid van de werknemers en van de zelfstandigen" op te nemen in de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen, die zodanig doeleinde klaarblijkelijk niet nastreeft".

Eu égard au bref délai dans lequel son avis est demandé, force est au Conseil d'Etat de se limiter aux observations ci-après :

Le fondement légal invoqué dans le préambule du projet d'arrêté royal est l'article 1er, 9°, de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, qui énonce :

"Article 1er. Afin d'assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques et la création d'emplois, le Roi peut, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, prendre toutes les mesures utiles en vue :

...

9° d'assurer l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de sécurité sociale des travailleurs salariés et des indépendants, 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 généraux qui régissent chacun des régimes de la sécurité sociale, tels qu'ils sont énumérés, en ce qui concerne les travailleurs salariés, aux articles 5 à 13 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés;".

Pour bien comprendre la portée de la disposition légale reproduite ci-dessus, il faut se reporter à l'importante précision qui suit, formulée au cours des travaux préparatoires :

"Par les mots "l'ensemble des régimes de sécurité sociale des travailleurs salariés et des indépendants", il faut entendre la sécurité sociale au sens large.

.../...

Le Ministre fait ensuite remarquer que cet article ler, 10°, (actuellementl'article ler, 9°) permet également de prendre des mesures et de réaliser des modifications de loi qui ne se rapportent pas directement aux régimes de sécurité sociale, mais qui influencent directement l'équilibre financier de ces régimes. Il s'agit notamment de la législation concernant le financement et la gestion des hôpitaux et la législation concernant les médicaments" (Doc. parl. Chambre - session 1981-1982, n° 28/22, p. 103).

La question de savoir si la réglementation envisagée "influence directement l'équilibre financier des régimes" de la sécurité sociale relève de son opportunité et ne doit donc pas être rencontrée lors de l'examen de la légalité, à moins que la réglementation en projet ne soit manifestement inadéquate à la réalisation des objectifs définis par la disposition légale, ce qui, de toute évidence, est le cas du nouvel article 9, § 2, proposé à l'article 2 de l'arrêté royal en projet et libellé comme suit :

"§ 2. Dans l'intérêt de la santé publique, le Roi peut interdire ou réglementer aussi bien la publicité destinée au public que celle destinée aux praticiens de l'art de guérir, de l'art infirmier, d'une profession paramédicale ou de la médecine vétérinaire".

En effet, la disposition énoncée ci-dessus fait apparaître par elle-même que l'objectif qu'elle poursuit directement n'est pas le redressement de l'équilibre financier des régimes précités, mais la protection de la santé publique. La disposition en projet énoncée ci-dessus ne présente, dès lors, pas le fondement légal requis.

La même illégalité entache les dispositions du projet d'arrêté royal qui visent à réglementer ce que le rapport au Roi qualifie de "publicité illicite et agressive" pouvant entraîner

"la surconsommation et une mauvaise automédication" et, partant, "des dépenses considérables à charge de l'assurance contre la maladie et l'invalidité", dans la mesure où cette "surconsommation" ou "mauvaise automédication" n'est pas à charge des régimes précités. En d'autres termes, et de manière plus générale, l'arrêté royal en projet ne peut trouver le fondement légal requis dans la disposition législative précitée que pour autant que l'arrêté royal envisagé soit applicable aux dispensations de médicaments qui sont directement à charge des "régimes de la sécurité sociale des travailleurs salariés et des indépendants".

Indépendamment de l'observation formulée ci-dessus relativement au fondement légal en général, il faut encore remarquer que dans les nouvelles dispositions qui sont proposées pour les articles 6ter, 9ter et 11 de la loi du 25 mars 1964 (articles 1er, 2 et 4 du projet), il est attribué au Roi un pouvoir normatif que le législateur peut Lui conférer en application des dispositions de l'article 78 de la Constitution. Dans un arrêté pris en exécution de la loi du 2 février 1982, le Roi ne peut se substituer au législateur pour s'attribuer un pouvoir Lui permettant en réalité d'exercer, en dehors du délai pour lequel les pouvoirs spéciaux Lui ont été conférés, une compétence qui est normalement celle du législateur. Aussi le projet doit-il, pour être compatible avec la loi du 2 février 1982, reprendre à tout le moins les dispositions essentielles relatives aux matières que le Roi pourra régler ultérieurement de manière plus détaillée.

Du point de vue de la technique législative enfin, il est déconseillé d'insérer dans la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments des dispositions qui, pour être légales, doivent viser directement au redressement de "l'équilibre financier de

.../...

l'ensemble des régimes de sécurité sociale des travailleurs salariés et des indépendants", alors que de toute évidence la loi susvisée ne poursuit pas de tel objectif.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS, voorzitter,
Messieurs : président,

H. COREMANS, staatsraden,
Gh. TACQ, conseillers d'Etat,

Mevrouw : M. BENARD, griffier.
Madame : greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. CLAES, eerste auditeur.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. J. CLAES, premier auditeur.

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

M. BENARD. H. ADRIAENS.