

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 18 juli 1994 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van de artikelen 53 en 168 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op ... 1994", heeft op 13 april 1995 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 18 juillet 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant exécution des articles 53 et 168 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnées le ... 1994", a donné le 13 avril 1995 l'avis suivant :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

ALGEMENE OPMERKING.

Het valt vanuit legistiek oogpunt af te raden om in een koninklijk besluit bepalingen van een wet, ter uitvoering waarvan het besluit is genomen, te hernemen. Op die wijze kan immers onzekerheid worden geschapen omtrent de hiërarchische rang en de rechtswaarde van de overgenomen bepalingen.

In het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit worden niettemin een aantal bepalingen overgenomen welke reeds zijn vervat in of rechtstreeks volgen uit de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige

.../...

verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994. Het gaat daarbij met name om het bepaalde in artikel 3, tweede lid van het ontwerp, dat een herhaling is van artikel 53, vijfde lid, van de gecoördineerde wet, en om de artikelen 4 tot 6 van het ontwerp, welke bepalingen reeds rechtstreeks volgen uit artikel 168, zesde tot achtste lid, van dezelfde wet.

Het verdient aanbeveling om de zoëven genoemde bepalingen van het ontwerp welke al in de gecoördineerde wet zijn vervat, uit het ontwerp weg te laten. Dit kan gebeuren op zo een wijze dat de leesbaarheid van het ontwerp in niets erdoor wordt geschaad. Daartoe volstaat het om de ontworpen "Afdeling II - Overtredingen bedoeld in artikel 169 (lees : "168"), lid 5, van de voornoemde wet", te schrappen. Mede om logistieke redenen wordt afdeling I dan best tot een "hoofdstuk I" omgevormd en kan het opschrift van "Afdeling III - Gemeenschappelijke bepalingen", door het volgende opschrift worden vervangen : "Hoofdstuk II - Procedure voor het opleggen van de administratieve geldboeten, bedoeld in de artikelen 53, vierde lid, en 168, achtste lid, van de voornoemde wet". In dat geval zijn uiteraard de artikelen welke deel uitmaken van de ontworpen afdeling III - welke hoofdstuk II zal worden - aan een hernummering toe.

De voorgestelde aanpassing van het ontwerp heeft het voordeel dat op een duidelijke wijze wordt aangegeven dat het ontwerp twee categorieën van bepalingen bevat. Bovendien bepalingen welke uitsluitend betrekking hebben op de in artikel 53 van de gecoördineerde wet beoogde sanctiëring van inbreuken op de verplichte overhandiging van het

.../...

betrokken getuigschrift of gelijkwaardig document (hoofdstuk I van het ontwerp), zijn er immers bepalingen welke toepasselijk zijn in geval van inbreuk op zowel de in artikel 53 vervatte verplichting tot overhandiging, als op de in artikel 168 van de gecoördineerde wet omschreven verplichting tot het opstellen van dat getuigschrift of gelijkwaardig document (hoofdstuk II van het ontwerp).

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Opschrift.

In het opschrift dient de datum van het coördinatiebesluit te worden vermeld, zijnde 14 juli 1994. Ook het eerste lid van de aanhef en het opschrift van afdeling I (lees : hoofdstuk I) van het ontwerp, zullen in die zin moeten worden vervolledigd.

Aanhef.

In het eerste lid van de aanhef kan de rechtsgrond voor de ontworpen regeling worden gepreciseerd als volgt :

"Gelet op de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, inzonderheid op artikel 53, vierde en zesde lid, en op artikel 168, achtste lid;"

.../...

Artikel 1.

1. In het opschrift van afdeling I (lees : hoofdstuk I) wordt in de Nederlandse tekst het woord "Overtredingen" beter vervangen door het woord "Inbreuken". Op die wijze wordt nauwer aangesloten bij de terminologie van onder meer artikel 53, vierde lid, van de gecoördineerde wet. Ook in de volgende artikelen van het ontwerp verdient het de voorkeur om telkens van "inbreuken" (Fr. : "infractions") te gewagen.

2. Naar analogie met de terminologie die wordt gebezigd in artikel 53, vierde lid, van de gecoördineerde wet, schrijve men in artikel 1, eerste lid, "... door de zorgverlener overhandigd te worden ..." (Fr. : "... être remis par le dispensateur de soins ..."). Ook in de overige bepalingen van het ontwerp waarin van "zorgverstrekker" (Fr. : "prestataire de soins") wordt gewaagd, dient, gelet op de in de artikelen 53, vierde lid, en 168, achtste lid, van de gecoördineerde wet, voorkomende terminologie, telkens de term "zorgverlener" (Fr. : "dispensateur de soins") te worden gebruikt.

Nog in artikel 1, eerste lid, schrijve men in fine van de Nederlandse tekst : "... op het einde van de maand waarin de verstrekkingen werden verleend".

3. In artikel 1, derde lid, wordt gerefereerd aan "de overeenkomsten bedoeld in titel III, hoofdstuk 4" van de

.../...

gecoördineerde wet. Afgezien van de vaststelling dat naar "hoofdstuk V" van titel III dient te worden verwezen in plaats van naar "hoofdstuk 4" van die titel, moet worden opgemerkt dat twijfel kan rijzen omtrent de precieze draagwijdte van die verwijzing. Het is immers niet duidelijk of de stellers van het ontwerp ook beogen te verwijzen naar de "akkoorden" bedoeld in afdeling II van het betrokken hoofdstuk, in de mate daarin een termijn voor het overhandigen van een getuigschrift of een gelijkwaardig document is ingeschreven.

Teneinde op dit punt iedere rechtsonzekerheid te voorkomen, kan, al naar de bedoeling van de stellers van het ontwerp, in artikel 1, derde lid, worden geschreven :

"Wanneer in de overeenkomsten bedoeld in titel III, hoofdstuk V, afdeling I, van de voornoemde wet, een termijn werd vastgesteld voor het overhandigen van het getuigschrift ...".

Indien het integendeel in de bedoeling zou liggen om het bepaalde in artikel 1, derde lid, ook te betrekken op de akkoorden, bedoeld in titel III, hoofdstuk V, afdeling II, van de gecoördineerde wet, kan met de volgende redactie worden volstaan :

"Wanneer in de overeenkomsten en akkoorden bedoeld in titel III, hoofdstuk V, van de voornoemde wet, een termijn werd vastgesteld voor het overhandigen van het getuigschrift ...".

.../...

Al naargelang van het tekstvoorstel dat wordt bijgetreden, zal ook artikel 1, vierde lid, van het ontwerp in een daarmee overeenstemmende zin moeten worden aangepast.

Artikel 3.

Wat het tweede lid van dit artikel betreft, kan worden volstaan met een verwijzing naar de algemene opmerking. Het betrokken lid dient derhalve te worden geschrapt.

Artikelen 4 tot 6.

Rekening houdend met de algemene opmerking, zullen ook deze artikelen moeten worden geschrapt.

Artikel 7.

In overeenstemming met de in dit advies gesuggereerde herstructurering van de diverse artikelen van het ontwerp, wordt voor artikel 7, eerste lid, de volgende redactie in overweging gegeven :

"Op straffe van nietigheid wordt een afschrift van het proces-verbaal dat een inbreuk vaststelt als bedoeld in artikel 53, vierde lid, of artikel 168, achtste lid, van de voornoemde wet, bij een ter post aangetekende brief aan de betrokken zorgverlener betekend binnen een termijn van veertien dagen volgend op de vaststelling".

.../...

Artikel 8.

Men schrijve in fine van het tweede lid : "... alsmede onder welke vorm en binnen welke termijn dat beroep moet worden ingesteld".

Artikel 10.

De artikelen 53 en 168 van de gecoördineerde wet verlenen aan de Koning niet de bevoegdheid om de verjaring te regelen van de in die artikelen bedoelde inbreuken. Een bepaling in de zin van artikel 10 van het ontwerp dient, naar het voorbeeld van onder meer de in artikel 174 van de gecoördineerde wet uitgewerkte regeling, door de wetgever zelf te worden vastgesteld.

Compte tenu du moment où le présent avis est émis, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

*

*

OBSERVATION GENERALE.

Du point de vue de la technique législative, il est déconseillé de reproduire dans un arrêté royal les dispositions d'une loi en exécution de laquelle l'arrêté est pris. En effet, ce procédé peut créer une incertitude quant au rang hiérarchique et à la valeur juridique des dispositions reproduites.

Le projet d'arrêté soumis pour avis reproduit néanmoins plusieurs dispositions qui sont déjà contenues dans la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, ou qui en résultent directement. Il s'agit notamment de l'arti-

.../...

cle 3, alinéa 2, du projet, qui constitue une répétition de l'article 53, alinéa 5, de la loi coordonnée, et des articles 4 à 6 du projet, dispositions qui résultent directement de l'article 168, alinéas 6 à 8, de la même loi.

Il est recommandé d'omettre du projet les dispositions précitées, qui figurent déjà dans la loi coordonnée. Cela peut se faire d'une manière qui ne nuit en rien à la lisibilité du projet. Il suffit à cette fin de supprimer la "Section II - Des infractions visées à l'article 169 (lire : "168"), alinéa 5, de la loi précitée", en projet. Il serait préférable, dès lors, pour des motifs de technique législative, notamment, de transformer la section Ière en un "chapitre Ier" et de remplacer l'intitulé de la "Section III - Dispositions communes" par l'intitulé suivant : "Chapitre II - De la procédure selon laquelle sont infligées les amendes administratives visées aux articles 53, alinéa 4, et 168, alinéa 8, de la loi précitée". Dans cette hypothèse, il conviendrait évidemment d'adapter la numérotation des articles faisant partie de la section III en projet, qui deviendrait le chapitre II.

L'adaptation proposée du projet présente l'avantage d'indiquer d'une façon claire que celui-ci comporte deux catégories de dispositions. Outre les dispositions exclusivement relatives à la sanction, visée à l'article 53 de la loi coordonnée, de l'inexécution de l'obligation de remettre l'attestation concernée ou un document qui en tient lieu (chapitre Ier du projet), il y a, en effet, des dispositions qui sont applicables en cas d'inexécution, tant de l'obligation de remettre cette attestation ou d'un document qui en tient lieu, contenue à l'article 53, que de l'obligation d'établir cette attestation ou ce document, définie à l'article 168 de la loi coordonnée (chapitre II du projet).

.../...

EXAMEN DU PROJET.Intitulé.

Dans l'intitulé, il y aurait lieu de mentionner la date de l'arrêté de coordination, soit le 14 juillet 1994. Il conviendra de compléter dans le même sens le premier alinéa du préambule ainsi que l'intitulé de la section Ière (lire : chapitre Ier) du projet.

Préambule.

Au premier alinéa du préambule, le fondement légal de la réglementation en projet pourrait être précisé comme suit :

"Vu la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, notamment l'article 53, alinéas 4 et 6, et l'article 168, alinéa 8".

Article 1er.

1. Dans le texte néerlandais de l'intitulé de la section Ière (lire : chapitre Ier), il serait préférable de remplacer le mot "overtredingen" par le mot "inbreuken", ce afin de mieux harmoniser la terminologie avec celle, notamment, de l'article 53, alinéa 4, de la loi coordonnée. De même, dans le texte néerlandais des articles suivants du projet, il est préférable d'écrire chaque fois "inbreuken" (correspondant au terme français "infractions").

.../...

2. Par analogie avec la terminologie de l'article 53, alinéa 4, de la loi coordonnée, il conviendrait d'écrire à l'article 1er, alinéa 1er, "... être remis par le dispensateur de soins ..." (néerlandais : "... door de zorgverlener overhandigd te worden ..."). De même, dans les autres dispositions du projet où figure le terme "prestataire de soins" (néerlandais : "zorgverstrekker"), il y aurait lieu, compte tenu de la terminologie utilisée dans les articles 53, alinéa 4, et 168, alinéa 8, de la loi coordonnée, de faire usage chaque fois du terme "dispensateur de soins" (néerlandais : "zorgverlener").

Toujours à l'article 1er, alinéa 1er, il conviendrait d'écrire dans le texte néerlandais, in fine : "... op het einde van de maand waarin de verstrekkingen werden verleend".

3. L'article 1er, alinéa 3, mentionne les "conventions visées au titre III, chapitre 4" de la loi coordonnée. Indépendamment de la constatation qu'il y aurait lieu de viser le "chapitre V" du titre III au lieu du "chapitre 4" de ce titre, il y a lieu d'observer que la portée précise de cette référence n'est pas claire. En effet, il n'apparaît pas si les auteurs du projet entendent viser également les "accords" visés à la section II du chapitre concerné, dans la mesure où il y est inscrit un délai pour la remise d'une attestation ou d'un document qui en tient lieu.

Afin de prévenir toute insécurité juridique sur ce point, il pourrait, en fonction des intentions des auteurs du projet, être écrit à l'article 1er, alinéa 3 :

.../...

"Si dans les conventions visées au titre III, chapitre V, section Ière, de la loi précitée, un délai a été fixé pour la remise de l'attestation ...".

Si, par contre, l'intention était d'appliquer également l'article 1er, alinéa 3, aux accords visés au titre III, chapitre V, section II, de la loi coordonnée, la rédaction suivante pourrait suffire :

"Si dans les conventions et accords visés au titre III, chapitre V, de la loi précitée, un délai a été fixé pour la remise de l'attestation ...".

En fonction de la proposition de texte qui sera retenue, il convient d'adapter également, en un sens correspondant, l'article 1er, alinéa 4, du projet.

Article 3.

En ce qui concerne l'alinéa 2 de cet article, il peut suffire de rappeler l'observation générale. Il y aurait donc lieu de supprimer cet alinéa.

Articles 4 à 6.

Compte tenu de l'observation générale, il conviendrait de supprimer ces articles également.

.../...

Article 7.

En conformité avec la restructuration des différents articles du projet, suggérée dans le présent avis, la rédaction suivante est proposée pour l'article 7, alinéa 1er :

"Sous peine de nullité, une copie du procès-verbal constatant une infraction visée à l'article 53, alinéa 4, ou à l'article 168, alinéa 8, de la loi précitée, est notifiée au dispensateur de soins concerné, par lettre recommandée à la poste, dans un délai de quatorze jours suivant la constatation".

Article 8.

Il conviendrait d'écrire à l'alinéa 2, in fine : "... travail, et spécifie les formes et délais du recours".

Article 10.

Les articles 53 et 168 de la loi coordonnée n'accordent pas au Roi le pouvoir de régler la prescription des infractions visées dans ces articles. A l'instar notamment des règles figurant à l'article 174 de la loi coordonnée, une disposition au sens de l'article 10 du projet doit être édictée par le législateur lui-même.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

de Heren : M. VAN DAMME,
Messieurs : D. ALBRECHT,

de Heer : G. SCHRANS,
Monsieur :
Mevrouw : Y. MERCHERS,
Madame :

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

S. VANDERHAEGEN.