

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 28 november 1995 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar van advies te dienen over :

- 1° een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 juni 1969 tot verruiming van de werkingssfeer van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging tot de studenten van het hoger onderwijs" (L. 24.763/1.),
- 2° een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1970 tot verruiming van de werkingssfeer van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging tot de minder - v a l i d e n " (L. 24.764/1.),

heeft op 11 januari 1996 het
volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires Sociales, le 28 novembre 1995, d'une demande d'avis sur :

- 1° un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 28 juin 1969 étendant le champ d'application de l'assurance-soins de santé obligatoire aux étudiants de l'enseignement supérieur" (L. 24.763/1.),
- 2° un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 1970 étendant le champ d'application de l'assurance-soins de santé obligatoire aux h a n d i c a p é s (L. 24.764/1.),

a donné le 11 janvier 1996
l'avis suivant :

1. De voor advies voorgelegde ontwerpen beogen elk een verschillend koninklijk besluit te wijzigen. Het ene ontwerp strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 juni 1969 tot verruiming van de werkingssfeer van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging tot de studenten van het hoger onderwijs, met het andere ontwerp wordt de wijziging beoogd van het koninklijk besluit van 20 juli 1970 tot verruiming van de werkingssfeer van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging tot de minder-validen.

De draagwijdte van de beoogde wijzigingen is echter identiek in de beide ontwerpen en komt erop neer dat aan respectievelijk de studenten van het hoger onderwijs en de minder-validen, die inzake de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging rechthebbende zijn in de hoedanigheid van kind ten laste doch die zelf personen ten laste hebben, de mogelijkheid wordt geboden om de hoedanigheid van gerechtigde te verwerven in de zin van één van de voornoemde koninklijke besluiten van 28 juni 1969 en 20 juli 1970.

Daartoe wordt in de laatstgenoemde koninklijke besluiten voor de betrokken studenten en minder-validen een keuzerecht ingeschreven in de zin dat zij kunnen opteren voor hetzij de hoedanigheid van persoon ten laste, hetzij die van gerechtigde. In het eerste geval dient dan toepassing te worden gemaakt van de regeling vervat in het koninklijk besluit van 28 juni 1969 tot verruiming van de werkingssfeer van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging tot de nog niet beschermde personen. In het

.../...

tweede geval daarentegen zal de regeling worden toegepast van de onderscheiden koninklijke besluiten waarvan de voor advies voorgelegde ontwerpen de wijziging beogen.

Het is zeer de vraag of het invoeren van een dergelijke keuzemogelijkheid tussen twee regelingen - welke onmiskenbaar een aantal fundamentele verschilpunten te zien geven op het vlak van, inzonderheid, het regime van de bijdragen - kadert in de wettelijke bepalingen welke blijkens de aanhef van de ontwerpen tot rechtsgrond ervan moeten strekken.

2.1. Blijkens het eerste lid van de aanhef van het ontwerp dat het koninklijk besluit van 28 juni 1969 beoogt te wijzigen, dient voor die wijziging een rechtsgrond te worden gezocht in artikel 33, eerste lid, 5°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994. In dezelfde zin wordt in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp dat tot wijziging strekt van het koninklijk besluit van 20 juli 1970, melding gemaakt van artikel 33, eerste lid, 4°, van dezelfde wet.

De betrokken wetsbepalingen (1) luiden als volgt :

(1) Die bepalingen waren voorheen opgenomen in artikel 22 van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering.

"De Koning kan bij een in de Ministerraad overlegd besluit de toepassingssfeer van deze gecoördineerde wet geheel of gedeeltelijk verruimen :

- 1° (...);
- 2° (...);
- 3° (...);
- 4° tot de personen die wegens hun gezondheidstoestand ongeschikt zijn erkend tot het verrichten van arbeid tot verkrijging van inkomen;
- 5° tot de studenten die onderwijs van het derde niveau volgen bij een instelling voor dagonderwijs. De Koning bepaalt de verplichtingen waaraan die onderwijsinstellingen moeten voldoen om de opsporing van de verzekeringsplichtigen mogelijk te maken;
- 6° (...)".

2.2. Uit de aangehaalde wetsbepalingen blijkt eensdeels, dat de Koning ertoe is gemachtigd de toepassingssfeer van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 geheel of gedeeltelijk te verruimen en anderdeels, dat die verruiming uitsluitend betrekking kan hebben op de categorieën van personen zoals die worden opgesomd in artikel 33, eerste lid, van dezelfde wet. Er kan echter bezwaarlijk uit worden afgeleid dat de erin vervatte machtiging aan de Koning tevens de bevoegdheid zou insluiten om een keuzemogelijkheid, zoals omschreven sub 1, in te voeren.

Voorts volgt uit de parlementaire voorbereiding van de voornoemde wetsbepaling, dat in essentie de bedoeling van de wetgever eraan ten grondslag heeft gelegen om, t.a.v. bepaalde categorieën van personen welke niet in aanmerking komen voor prestaties van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, alsnog het recht op dergelijke prestaties te kunnen openen, met toepassing van de in artikel 33 van de gecoördineerde wet besloten machtigingsbepaling (1). Deze wetsbepaling beoogt het derhalve mogelijk te maken dat bepaalde categorieën van personen welke buiten het toepassingsgebied van de meermaals genoemde wet vallen, geheel of ten dele bij dat toepassingsgebied worden betrokken en uit dien hoofde verzekeraar worden.

De regeling vervat in de voor advies overgelegde ontwerpen van besluit beantwoordt evenwel niet aan 's wetgevers bedoeling vermits, eensdeels, personen erin worden beoogd die - zij het in de hoedanigheid van persoon ten laste - reeds onder de toepassing vallen van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzor-

ging en uitkeringen en, anderdeels, de beide ontwerpen in (1) Gedr. St., Kamer van volksvertegenwoordigers, 1962-1963, nr. 527/16, blz. 81 e.v. Wat de mogelijkheid tot uitbreiding van de toepassingssfeer van de wet tot de studenten betreft, stelde de Raad van State, afdeling wetgeving, in zijn advies over het ontwerp dat de wet van 9 augustus 1963 is geworden, het volgende : "In feite wil het ontwerp mogelijk maken dat de regeling wordt uitgebreid tot studenten die na hun leerplichtige leeftijd verder studeren en voor de prestaties van de verzekering niet in aanmerking komen als personen ten laste van een verzekerde" (Gedr. St., Kamer van volksvertegenwoordigers, 1962-1963, nr. 527/1, blz. 48).

essentie niet een aangelegenheid van verzekerbareid betreffen, doch wel - zoals wordt bevestigd in de aan de Raad van State voorgelegde documenten - betrekking hebben op de keuze van een bepaald bijdragenstelsel door de betrokken studenten en minder-validen.

3. Uit hetgeen vooraftaat volgt dat de voor advies overgelegde ontwerpen van koninklijk besluit niet kunnen worden beschouwd als bevattende een uitbreiding van de toepassingssfeer van de meermaals genoemde gecoördineerde wet en dat derhalve geen toereikende rechtsgrond ervoor kan worden gevonden in artikel 33 van die wet.

De Raad van State, afdeling wetgeving, onthoudt zich om die reden ervan een nader onderzoek te wijden aan de hem voor advies overgelegde ontwerpen van koninklijk besluit.

1. Les projets soumis pour avis tendent chacun à modifier un arrêté royal différent. L'un des projets tend à modifier l'arrêté royal du 28 juin 1969 étendant le champ d'application de l'assurance-soins de santé obligatoire aux étudiants de l'enseignement supérieur, l'autre projet vise à modifier l'arrêté royal du 20 juillet 1970 étendant le champ d'application de l'assurance-soins de santé obligatoire aux handicapés.

La portée des modifications projetées est toutefois identique dans les deux projets et revient à offrir respectivement aux étudiants de l'enseignement supérieur et aux handicapés, bénéficiaires en matière d'assurance obligatoire soins de santé en qualité d'enfant à charge mais qui ont eux-mêmes des personnes à charge, la faculté d'acquérir la qualité de titulaire au sens de l'un des arrêtés royaux précités des 28 juin 1969 et 20 juillet 1970.

A cet effet, un droit d'option est inscrit dans ces derniers arrêtés royaux en faveur des étudiants et handicapés concernés, en ce sens qu'ils peuvent opter soit pour la qualité de personne à charge, soit pour celle de titulaire. Dans le premier cas, il y aurait lieu, dès lors, de faire application des règles prévues à l'arrêté royal du 28 juin 1969 étendant le champ d'application de l'assurance-soins de santé obligatoire aux personnes non encore protégées. Par contre, dans le second cas il sera fait application des arrêtés royaux respectifs que les projets soumis pour avis tendent à modifier.

.../...

Il est extrêmement douteux que l'instauration de pareille possibilité de faire un choix entre deux régimes - qui présentent incontestablement un nombre de différences fondamentales, spécialement dans le domaine des cotisations - puisse s'inscrire dans le cadre des dispositions législatives qui, selon le préambule des projets, doivent servir de fondement légal à ceux-ci.

2.1. Selon le premier alinéa du préambule du projet qui tend à modifier l'arrêté royal du 28 juin 1969, il convient, pour cette modification, de rechercher un fondement légal à l'article 33, alinéa 1er, 5°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994. Dans le même sens, le premier alinéa du préambule du projet qui tend à modifier l'arrêté royal du 20 juillet 1970, mentionne l'article 33, alinéa 1er, 4°, de la même loi.

Les dispositions législatives concernées (1) sont formulées comme suit :

"Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, étendre en tout ou en partie, l'application de la présente loi coordonnée :

1° (...);

(1) Ces dispositions figuraient auparavant à l'article 22 de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité.

- 2° (...);
- 3° (...);
- 4° aux personnes qui, en raison de leur état de santé, sont reconnues incapables d'effectuer un travail lucratif;
- 5° aux étudiants qui fréquentent l'enseignement du troisième niveau auprès d'un établissement de cours du jour. Le Roi détermine les obligations que ces établissements doivent remplir pour rendre possible le dépistage des assujettis;
- 6° (...).".

2.2. Il ressort des dispositions législatives citées, d'une part, que le Roi est autorisé à élargir, en tout ou en partie, le champ d'application de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 et d'autre part, que cet élargissement peut porter exclusivement sur les catégories de personnes énumérées à l'article 33, alinéa 1er, de la même loi. Il ne peut toutefois guère en être inféré que l'autorisation au Roi qui y est contenue, impliquerait également la compétence d'instaurer une faculté de choisir, telle qu'elle est définie sous 1.

Il résulte, en outre, des travaux préparatoires relatifs à la disposition législative citée, que celle-ci était inspirée essentiellement par la volonté du législateur de pouvoir néanmoins ouvrir, à l'égard de certaines catégories de personnes qui n'entrent pas en ligne de compte pour les prestations de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, le droit à de telles prestations, en application de l'habilitation contenue à l'article 33 de la loi coordon-

.../...

née (1). Cette disposition législative vise donc à permettre d'intégrer certaines catégories de personnes qui n'en bénéficient pas actuellement, en tout ou en partie au champ d'application de la loi précitée et de devenir assurables de ce fait.

Toutefois, le régime prévu dans les projets d'arrêté soumis pour avis ne répond pas à l'intention du législateur, dès lors que, d'une part, il vise des personnes qui - même si c'est en qualité de personne à charge - tombent déjà sous l'application de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités et, d'autre part, les deux projets ne concernent pas essentiellement une matière d'assurabilité, mais sont relatifs - ainsi que le confirment les documents soumis au Conseil d'Etat - au choix d'un système déterminé de cotisations par les étudiants et handicapés concernés.

3. Il résulte de ce qui précède que les projets d'arrêté royal soumis pour avis ne peuvent être considérés

(1) Doc. Chambre des représentants, 1962-1963, n° 527/16, p. 81 et suiv. En ce qui concerne la possibilité d'extension du champ d'application de la loi aux étudiants, le Conseil d'Etat, section de législation, a énoncé ce qui suit dans son avis sur le projet qui est devenu la loi du 9 août 1963 : "Le projet entend, en réalité, permettre l'extension du régime aux étudiants poursuivant des études au-delà de l'âge de la scolarité obligatoire et qui ne peuvent bénéficier des prestations de l'assurance en tant que personne à charge d'un assuré" (Doc. Chambre des représentants, 1962-1963, n° 527/1, p. 48).

comme comportant une extension du champ d'application de la loi coordonnée précitée et qu'ils ne peuvent, dès lors, tenir un fondement légal suffisant de l'article 33 de cette loi.

Le Conseil d'Etat, section de législation, s'abstient, pour ce motif, de consacrer un examen plus approfondi aux projets d'arrêté royal qui lui ont été soumis.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

Mevrouw : G. SCHRANS,
Madame : Y. MERCHIER,

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. M. VAN DAMME.

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. M. VAN DAMME.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.