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 12 december 1995 en op 2 februari 1996 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar van advies te dienen over :

1° een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de waarde X voor de jaren 1989, 1990 en 1991, in uitvoering van artikel 61 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994", (L. 24.785/1),

2° een ontwerp van koninklijk besluit "tot opheffing van het koninklijk besluit van 25 oktober 1993 tot vaststelling van de waarde X voor het jaar 1989, in uitvoering van artikel 34undecies bis,

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 12 décembre 1995 et le 2 février 1996, d'une demande d'avis sur :

1° un projet d'arrêté royal "fixant la valeur de X pour les années 1989, 1990 et 1991, en application de l'article 61 de la loi concernant l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994" (L. 24.785/1),

2° un projet d'arrêté royal "abrogeant l'arrêté royal du 25 octobre 1993 fixant pour l'année 1989, la valeur de X, en exécution de l'article 34undecies bis, § 3, de la loi du 9 août 1963 instituant

§ 3, van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen" (L. 24.897/1),

et organisant un régime d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités" (L. 24.897/1),

heeft op 15 februari 1996 het volgend advies gegeven :

a donné le 15 février 1996 l'avis suivant :

STREKKING VAN DE ONTWERPEN.

Het ontwerp van koninklijk besluit dat aan de Raad van State, afdeling wetgeving, onder het nummer L. 24.785/1 voor advies is voorgelegd, beoogt uitvoering te geven aan het bepaalde in artikel 61 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, wat betreft de vaststelling van de waarde X voor de jaren 1989, 1990 en 1991. Het vaststellen van die waarde dient te gebeuren met het oog op de berekening van het ristorno dat de laboratoria voor klinische biologie zijn verschuldigd aan het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering ingeval de uitgaven voor klinische biologie het plafond overstijgen dat in het voornoemde artikel 61 wordt omschreven.

Het ontwerp L. 24.785/1 moet - althans wat de vaststelling van de waarde X voor het jaar 1989 betreft - worden gelezen in samenhang met het ontwerp van koninklijk besluit, voorwerp van de adviesaanvraag L. 24.897/1, dat de opheffing beoogt van het koninklijk besluit van 25 oktober 1993 dat destijds reeds de waarde X vaststelde voor het jaar 1989. In het ontwerp L. 24.785/1 wordt voor het jaar 1989 dezelfde waarde X hernomen als die waarvan wordt melding gemaakt in het koninklijk besluit van 25 oktober 1993, waarvan het ontwerp L. 24.897/1 de opheffing beoogt.

Uit de toelichting welke door de gemachtigde ambtenaar bij de voor advies voorgelegde ontwerpen werd verstrekt, valt af te leiden dat voor de opheffing van het koninklijk besluit van 25 oktober 1993 wordt geopteerd omdat in de rechtspraak geen eensgezindheid bestaat omtrent de vraag of op besluiten zoals dat van 25 oktober 1993 de wet

van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen van toepassing is. Om die reden wordt in het ontwerp L. 24.785/1 de reeds in het koninklijk besluit van 25 oktober 1993 voor het jaar 1989 vastgestelde waarde X hernomen en wordt in de aanhef ervan tot een uitgebreide motivering van de ontworpen regeling overgegaan.

VOORAFGAANDE OPMERKING.

In tegenstelling tot wat het geval is voor bijvoorbeeld de vaststelling van de waarde Z (zie onder meer artikel 61, § 14, van de gecoördineerde wet), belasten noch artikel 61, § 3, noch artikel 61, § 12, van de gecoördineerde wet, de Koning er met zoveel woorden mee de waarde X vast te stellen.

Alhoewel mag worden aangenomen dat het vaststellen van de waarde X kadert in de algemene bevoegdheid van de Koning om de wet uit te voeren (1), zou de rechtszekerheid er niettemin mee zijn gebaat zo de desbetreffende wetsbepalingen van die bevoegdheid van de Koning uitdrukkelijk melding zouden maken, zoals trouwens reeds het geval is voor

---

(1) De uitvoerende macht mag weliswaar, bij het vervullen van de haar in artikel 108 van de Grondwet opgedragen taak, de draagwijdte van de wet niet verruimen, noch beperken, maar vermag wel uit het beginsel van de wet en haar algemene economie de gevolgtrekkingen af te leiden die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van de wet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die zij nastreeft (zie o.m. Cass., 18 november 1924, Pas., 1925, I, 25; Cass., 15 maart 1965, Pas., 1965, I, 740).

wat het vaststellen van andere, in artikel 61 van de gecoördineerde wet bedoelde waarden betreft.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN DE ONTWERPEN.

1. Het is vanuit wetgevingstechnisch oogpunt gebruikelijk dat in de aanhef van een besluit door middel van één of meer consideransen een verantwoording wordt gegeven voor de vastgestelde bepalingen, wanneer ofwel de tekst die het besluit tot rechtsgrond strekt de voorgenomen regeling afhankelijk stelt van bepaalde feitelijke omstandigheden, ofwel de verordenende overheid krachtens een uitdrukkelijke bepaling ertoe verplicht is het besluit uitdrukkelijk te verantwoorden. Stelregel blijft evenwel dat het gebruik van de considerans in de aanhef uitzondering dient te blijven (1).

Vastgesteld moet worden dat in de aanhef van het ontwerp L. 24.785/1 niet minder dan tien, dan nog zeer uitgebreide consideransen zijn opgenomen, ondanks het feit dat een dergelijke motivering niet door enig voorschrift is opgelegd. Inderdaad, artikel 61 van de bij het koninklijk besluit van 14 juli 1994 gecoördineerde wet - welke bepaling het ontwerp L. 24.785/1 tot rechtsgrond strekt - sluit voor de Koning geenszins de verplichting in om een regeling als vervat in het laatstgenoemde ontwerp uitdrukkelijk te

---

(1) H. COREMANS en M. VAN DAMME, Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving, Brugge, Die Keure, 1994, blz. 26; C. WAALDIJK, Het onbruik van de considerans, Bestuurswetenschappen, 1984, blz. 413.

motiveren. Evenmin hoeft het betrokken ontwerp op grond van een andere wettelijke bepaling uitdrukkelijk te worden gemotiveerd, temeer daar de reglementering welke zij bevat niet kan worden gecatalogeerd onder de noemer van de "eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking", in de zin van artikel 1, eerste streepje, van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Het toepassingsgebied van de wet van 29 juli 1991 wordt expliciet beperkt tot de bestuurshandelingen met een individuele strekking en omvat derhalve niet de reglementen, verordeningen of, meer algemeen, de besluiten die een rechtsregel formuleren, een algemene draagwijdte hebben en op een onbepaald aantal gevallen toepasselijk zijn, zoals in casu het geval is zowel voor het koninklijk besluit van 25 oktober 1993, als voor het ontwerp L. 24.785/1 (1).

Uit het voorgaande volgt dat voor de in het ontwerp L. 24.785/1 vervatte regeling geen uitdrukkelijke verantwoording is vereist en dat derhalve alle consideransen uit de aanhef ervan kunnen worden weggelaten. Oordelen de

---

(1) Zie o.m. G. DEBERSAQUES, Een ingrijpende verandering in het bestuursrecht : de uitdrukkelijke motiveringswet van 29 juli 1991, T.B.P., 1992, blz. 375-376, met verwijzing naar de terzake relevante parlementaire voorbereiding; P. LEWALLE, L'obligation de motiver : pour quels actes ?, in La motivation formelle des actes administratifs. Loi du 29 juillet 1991, Actes de la journée d'études du 8 mai 1992, Faculté de Droit Namur - La Charte, 1992, blz. 102-111; R. ANDERSEN en P. LEWALLE, La motivation formelle des actes administratifs, A.P.(T), 1993, blz. 71-74; specifiek wat de toepassing van de wet in het domein van de sociale zekerheid betreft, zie D. CUYPERS, Beginselen van behoorlijk bestuur en wet motivering administratieve beslissingen in de sociale zekerheid, in J. VAN STEENBERGE en A. VAN REGENMORTEL (eds.), Actuele problemen van het sociale zekerheidsrecht, Brugge, Die Keure, 1995, blz. 1-29.

stellers van het betrokken ontwerp het evenwel geraden in een uitgebreide verantwoording te voorzien, dan kunnen zij daartoe opteren voor een verslag aan de Koning, wat dan bijkomend als gevolg heeft dat, overeenkomstig het bepaalde in artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, het advies van de afdeling wetgeving tegelijk met dat verslag en de tekst van het betrokken besluit in het Belgisch Staatsblad moeten worden bekendgemaakt.

2. Rekening houdend met de - reeds bij de bespreking van de strekking van de ontwerpen aangehaalde - toelichting welke door de gemachtigde van de regering werd gegeven met betrekking tot de samenhang welke bestaat tussen de ontwerpen L. 24.785/1 en L. 24.897/1, noopt de uiteenzetting sub 1 tot de conclusie dat de opheffing van het koninklijk besluit van 25 oktober 1993 onnodig en derhalve overbodig is. Dat houdt in dat het ontwerp L. 24.897/1 kan vervallen en dat het toepassingsgebied van het ontwerp L. 24.785/1 kan beperkt blijven tot het vaststellen van de waarde X uitsluitend voor de jaren 1990 en 1991.

3. Oordeelt de regering dat, de voorgaande punten 1 en 2 ten spijt, de ontwerpen L. 24.785/1 en L. 24.897/1 desondanks moeten worden gehandhaafd, dan dienen de betrokken teksten met het oog op een duidelijke regelgeving in één enkel ontwerp te worden samengebracht.

4. Ongeacht het feit of een verantwoording voor de ontworpen regeling wordt gegeven in de aanhef van het ontwerp L. 24.785/1, dan wel - zoals in dit advies is gesuggereerd - in een verslag aan de Koning, zal de regering erop

dienen toe te zien dat met die verantwoording geen afbreuk wordt gedaan aan de regelen die zijn vervat in de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens. Een dergelijke opmerking lijkt immers niet van enige relevantie ontbloot, rekening ermee houdend dat de in de verantwoording vermelde gegevens op natuurlijke personen kunnen betrekking hebben en geenszins de identificering van individuele klinische laboratoria uitsluiten.

PORTEE DES PROJETS.

Le projet d'arrêté royal soumis à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, sous le numéro L. 24.785/1, tend à mettre en oeuvre l'article 61 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, en ce qui concerne la fixation de la valeur X pour les années 1989, 1990 et 1991. La fixation de cette valeur doit être effectuée en vue du calcul de la ristourne due à l'Institut national d'assurance maladie-invalidité par les laboratoires de biologie clinique lorsque les dépenses de biologie clinique dépassent le plafond défini à l'article 61, précité.

Le projet L. 24.785/1 doit - du moins en ce qui concerne la fixation de la valeur X pour l'année 1989 - être lu en corrélation avec le projet d'arrêté royal qui fait l'objet de la demande d'avis L. 24.897/1 et qui tend à abroger l'arrêté royal du 25 octobre 1993 qui fixait déjà à l'époque la valeur X pour l'année 1989. Le projet L. 24.785/1 reprend pour l'année 1989 la même valeur X que celle fixée par l'arrêté royal du 25 octobre 1993, que le projet L. 24.897/1 tend à abroger.

Il peut être inféré des précisions fournies par le fonctionnaire délégué à propos des projets soumis pour avis, que l'on a opté pour l'abrogation de l'arrêté royal du 25 octobre 1993 dès lors que l'unanimité ne s'était pas faite dans la jurisprudence quant à la question de savoir si la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs était applicable à des arrêtés tels que celui du 25 octobre 1993. Pour ce motif, le projet L. 24.785/1 reprend la valeur X déjà fixée dans l'arrêté royal du 25 octobre 1993 pour l'année 1989 et le préambule du projet contient une motivation étendue des règles en projet.

OBSERVATION PRELIMINAIRE.

Contrairement à ce qui est le cas, par exemple, pour la fixation de la valeur Z (voir notamment l'article 61, § 14, de la loi coordonnée), ni l'article 61, § 3, ni l'article 61, § 12, de la loi coordonnée, ne charge expressément le Roi de fixer la valeur X.

Bien qu'il puisse être admis que la fixation de la valeur X s'inscrit dans la compétence générale du Roi de donner exécution à la loi (1), il serait néanmoins indiqué, dans l'intérêt de la sécurité juridique, que les dispositions législatives concernées fassent expressément mention de cette compétence du Roi, ce qui est d'ailleurs déjà le cas en ce qui concerne la fixation d'autres valeurs visées à l'article 61 de la loi coordonnée.

EXAMEN DU TEXTE DES PROJETS.

1. Du point de vue de la technique législative, il est d'usage de justifier dans le préambule d'un arrêté, par un ou plusieurs considérants, les dispositions édictées, lorsque le texte qui procure un fondement légal à l'arrêté subordonne les règles projetées à des circonstances de fait déterminées ou lorsqu'en vertu d'une disposition expresse, l'autorité qui édicte les règles est tenue de justifier

(1) Il est vrai que, dans l'accomplissement de la tâche qui lui a été confiée par l'article 108 de la Constitution, le pouvoir exécutif ne peut ni élargir, ni limiter la portée de la loi, mais il est autorisé à dégager du principe de la loi et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit (voir, notamment, Cass., 18 novembre 1924, Pas., 1925, I, 25; Cass., 15 mars 1965, Pas., 1965, I, 740).

formellement l'arrêté. La règle reste cependant que l'utilisation du considérant dans le préambule doit rester l'exception (1).

Il faut bien constater que le préambule du projet L. 24.785/1 ne contient pas moins de dix considérants, qui sont de surcroît fort développés, alors que pareille motivation n'est imposée par aucune prescription. En effet, l'article 61 de la loi coordonnée par l'arrêté royal du 14 juillet 1994 - disposition qui procure un fondement légal au projet L. 24.785/1 - n'implique pour le Roi aucune obligation de motiver expressément les règles contenues dans ce projet. Celui-ci ne doit pas davantage être expressément motivé sur la base d'une autre disposition législative, d'autant que les règles qu'il contient ne peuvent pas être classées parmi les "actes juridiques unilatéraux de portée individuelle" au sens de l'article 1er, premier tiret, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 est limité explicitement aux actes administratifs de portée individuelle et ne comprend pas, dès lors, les règlements ou, d'une manière plus générale, les arrêtés qui énoncent une règle de droit, qui ont une portée générale et qui sont applicables à un nombre indéterminé de cas, ce qui vaut en l'espèce tant pour l'arrêté royal du 25 octobre 1993 que pour le projet L. 24.785/1 (2).

---

(1) H. COREMANS et M. VAN DAMME, Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving, Bruges, La Charte, 1994, p. 26; C. WAALDIJK, Het onbruik van de considerans, Bestuurswetenschappen, 1994, p. 413.

(2) Voir notamment G. DEBERSAQUES, Een ingrijpende verandering in het bestuursrecht : de uitdrukkelijke motiveringswet van 29 juli 1991, T.B.P., 1992, pp. 375-376, qui se réfère aux travaux préparatoires pertinents en la matière; P. LEWALLE, L'obligation de motiver : pour

Il résulte de ce qui précède que les règles contenues dans le projet L. 24.785/1 ne requièrent aucune motivation expresse et que tous les considérants peuvent donc être omis du préambule de celui-ci. Si toutefois les auteurs de ce projet devaient juger qu'il est indiqué de prévoir une justification élaborée, ils peuvent recourir à cet effet à un rapport au Roi, ce qui aurait pour effet supplémentaire que, conformément à l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'avis de la section de législation devrait être publié au Moniteur belge simultanément avec ce rapport et avec le texte de l'arrêté concerné.

2. Compte tenu des précisions - déjà citées à l'occasion de l'examen de la portée des projets - fournies par le délégué du gouvernement en ce qui concerne la connexité existant entre les projets L. 24.785/1 et L. 24.897/1, l'exposé sous le point 1 amène à conclure que l'abrogation de l'arrêté royal du 25 octobre 1993 est inutile et, partant, superflue. Il en résulte que le projet L. 24.897/1 peut être retiré et que le champ d'application du projet L. 24.785/1 peut rester limité à la fixation de la valeur X, exclusivement pour les années 1990 et 1991.

---

quels actes ?, dans La motivation formelle des actes administratifs. Loi du 29 juillet 1991, Actes de la journée d'études du 8 mai 1992, Faculté de Droit Namur - La Charte, 1992, pp. 102-111; R. ANDERSEN et P. LEWALLE, La motivation formelle des actes administratifs, A.P.(T.), 1993, pp. 71-74; en ce qui concerne spécifiquement l'application de la loi dans le domaine de la sécurité sociale, voir D. CUYPERS, Beginselen van behoorlijk bestuur en wet motivering administratieve beslissingen in de sociale zekerheid, dans J. VAN STEENBERGE et A. VAN REGENMORTEL (éd.), Actuele problemen van het sociale zekerheidsrecht, Bruges, La Charte, 1995, pp. 1-29.

3. Si le gouvernement devait estimer que, nonobstant les points 1 et 2 ci-dessus, il y avait lieu de maintenir néanmoins les projets L. 24.785/1 et L. 24.897/1, il conviendrait, dans un souci de clarté de la réglementation, de réunir les textes concernés en un seul projet.

4. Qu'une justification des règles en projet soit donnée dans le préambule du projet L. 24.785/1 ou, comme le suggère le présent avis, dans un rapport au Roi, il incombera au gouvernement de veiller à ce que cette justification ne déroge pas aux règles inscrites dans la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. En effet, pareille observation semble ne pas être dénuée de toute pertinence, compte tenu du fait que les éléments mentionnés dans la justification peuvent se rapporter à des personnes physiques et n'excluent aucunement l'identification de laboratoires cliniques individuels.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

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 Mme. M.-C. CEULE, prémier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. DE BRABANDERE.