

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 30 oktober 1996 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, en tot opheffing van een aantal bepalingen van het koninklijk besluit van 4 november 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen", heeft op 29 mei 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 30 octobre 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "confirmant l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 et abrogeant certaines dispositions 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 soins de santé et indemnités", a donné le 29 mai 1997 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit streeft een drievoudig oogmerk na.

In de eerste plaats strekt het ertoe het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, te "bekrachtigen" (artikel 1). Het verslag aan de Koning doet ervan blijken dat door die bekrachtiging naar een parallelisme wordt gestreefd met de bekrachtiging, bij de wet van 9 januari 1995, van het koninklijk besluit van 14 juli 1994 houdende coördinatie van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, en dat het wenselijk werd geacht om de bekrachtiging van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 alsnog aan de pleegvormen te onderwerpen waaraan het besluit zelf niet onderworpen is geworden.

Het ontwerp beoogt voorts sommige bepalingen 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 verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, welke niet zijn opgenomen in het voornoemde koninklijk besluit van 3 juli 1996, formeel op te heffen (artikel 2). Luidens het verslag aan de Koning gebeurt die opheffing "omwille van de overzichtelijkheid van de wetgeving inzake de verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen".

.../...

Het ontwerp bevat tot slot nog een bepaling welke in het verslag aan de Koning als een overgangsbepaling wordt gedefinieerd. Die bepaling stelt, naar analogie van artikel 4 van de wet van 9 januari 1995 tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 14 juli 1994 houdende coördinatie van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen en tot opheffing van een aantal niet in de coördinatie opgenomen bepalingen, dat, ingeval in reglementaire teksten, formulieren en documenten nog wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 4 november 1963, die verwijzing moet worden geacht betrekking te hebben op het koninklijk besluit van 3 juli 1996 dat in de plaats is gekomen van het koninklijk besluit van 4 november 1963 (artikel 3).

*

* *

Bij sommige artikelen van het ontwerp vallen opmerkingen te maken welke zodanig fundamenteel zijn dat zij een directe weerslag hebben op de hiervoren beschreven strekking van de ontworpen regeling en op de mate waarin deze kan worden gehandhaafd in de vorm zoals door de regering beoogd. Om die reden brengt de Raad van State, afdeling wetgeving, zijn advies uit bij wege van de volgende algemene opmerkingen.

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Artikel 209, eerste lid (1), van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, heeft de Koning de macht verleend om in de bestaande wets- en verordeningsbepalingen de nodige wijzigingen aan te brengen teneinde ze te doen overeenstemmen met het bepaalde in de gecoördineerde wet. Het valt niet in te zien op welke wijze voor de in artikel 1 van het ontwerp bedoelde bekrachtiging een rechtsgrond kan worden gevonden in die wetsbepaling.

Evenmin valt in te zien welke juridische waarde kan worden gehecht aan de beoogde bekrachtiging, wijl deze niets toevoegt, noch kan toevoegen aan de bestaande rechtsordering. Indien immers het koninklijk besluit van 3 juli 1996 andere wijzigingen zou hebben aangebracht in het koninklijk besluit van 4 november 1963 dan die welke daaraan konden worden aangebracht, met toepassing van artikel 209, eerste lid, van de gecoördineerde wet, vermag de Koning het gebrek aan rechtsgrond dat om die reden zou kleven aan het eerstgenoemde besluit, niet retroactief ongedaan te maken middels een bekrachtiging. Evenmin kan deze laatste erop neerkomen dat het gebrek aan naleving van bepaalde pleegvormen tijdens de procedure van totstandkoming van het konink-

(1) Artikel 209, tweede lid, van de bij het koninklijk besluit van 14 juli 1994 gecoördineerde wet, betreft de coördinatie van bepalingen van die wet met de bepalingen die haar op het tijdstip van de coördinatie uitdrukkelijk of impliciet hebben gewijzigd, wat duidelijk te onderscheiden valt van hetgeen bij het koninklijk besluit van 3 juli 1996 is gebeurd.

lijk besluit van 3 juli 1996, alsnog zou worden verholpen, zelfs indien met betrekking tot de bekrachtiging de desbetreffende pleegvormen wel werden nageleefd. Het niet nakomen van bepaalde vormvereisten naar aanleiding van de totstandkoming van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 kan immers in geen geval op een retroactieve wijze worden rechtgezet.

Bevat het koninklijk besluit van 3 juli 1996 geen andere wijzigingen dan die welke met toepassing van artikel 209, eerste lid, van de gecoördineerde wet, aan het koninklijk besluit van 4 november 1963 mochten worden aangebracht, dan heeft de in artikel 1 van het ontwerp bedoelde bekrachtiging evenmin enige zin.

Uit wat voorafgaat volgt dat artikel 1 om diverse redenen uit het ontwerp moet worden weggelaten en dat met andere woorden de in die bepaling bedoelde bekrachtiging achterwege dient te blijven.

Aan die conclusie wordt geen afbreuk gedaan door de vaststelling dat terzake naar een parallellisme is gestreefd met de bekrachtiging door de wetgever van de bij het koninklijk besluit van 14 juli 1994 gecoördineerde wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen. Waar immers die laatste bekrachtiging door de wetgever werd verricht en betrekking had op een door de Koning doorgevoerde coördinatie van wetsbepalingen, gaat het in het voorliggende ontwerp enkel om de bevestiging door de Koning van een door Hem zelf tot stand gebracht koninklijk besluit. Afgezien nog van de reeds in

.../...

dit advies gemaakte opmerking omtrent de daartoe vereiste rechtsgrond, vermag de Koning weliswaar de door Hem tot stand gebrachte eigen reglementering te wijzigen, op te heffen of in te trekken, doch mist een bekrachtiging in de zin van artikel 1 van het ontwerp iedere concreet-juridische betekenis.

2. Inzover de opheffing van de in artikel 2 van het ontwerp opgesomde bepalingen van het koninklijk besluit van 4 november 1963 geen overeenstemming beoogt tot stand te brengen met de op 14 juli 1994 gecoördineerde wet, kan voor dat artikel geen rechtsgrond worden geput uit artikel 209, eerste lid, van die wet, doch dient die rechtsgrond telkens te worden gezocht in de diverse bepalingen van die wet welke tot rechtsgrond strekken voor de op te heffen bepalingen.

3. Voor artikel 3 van het ontwerp kan evenmin een deugdelijke rechtsgrond worden gevonden in artikel 209, eerste lid, van de gecoördineerde wet. Het is daarenboven zeer de vraag of deze bepaling iets toevoegt aan de bestaande rechtsordening, nu het erin vervatte voorschrift hoe dan ook toepassing dient te vinden en neerkomt op de loutere bevestiging van een beginsel dat eigen is aan elke regelgeving. Hoe dan ook lijkt een voor de rechtszekerheid meer efficiënte handelwijze erin te bestaan dat de formulieren en documenten waaraan in artikel 3 van het ontwerp wordt gerefereerd, zelf zouden worden aangepast, wat de verwijzing naar het koninklijk besluit van 3 juli 1996 betreft.

.../...

4. Uit wat sub 1 tot 3 is uiteengezet dient te worden geconcludeerd dat de artikelen 1 en 3 uit het ontwerp moeten worden weggelaten. Als gevolg daarvan dient dan de redactie van zowel het opschrift van het ontwerp, als artikel 4 ervan dat de inwerkingtreding van de diverse artikelen van het ontwerp regelt, te worden aangepast en zullen de artikelen van het ontwerp welke kunnen worden behouden, moeten worden vernummerd. In voorkomend geval zal in de aanhef van het ontwerp ook melding moeten worden gemaakt van de wetsbepalingen welke als rechtsgrond kunnen dienen voor de artikelen van het koninklijk besluit van 4 november 1963 waarvan artikel 2 van het ontwerp de opheffing beoogt.

PORTEE DU PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis poursuit un objectif triple.

Il tend en premier lieu à "confirmer" (article 1er) l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994. Le rapport au Roi fait apparaître que cette confirmation tend à assurer un parallélisme avec la confirmation, par la loi du 9 janvier 1995, de l'arrêté royal du 14 juillet 1994 portant coordination de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, et qu'il a été jugé souhaitable de soumettre une fois encore la confirmation de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 aux formalités auxquelles l'arrêté lui-même n'a pas été soumis.

Le projet tend en outre à abroger formellement (article 2) certaines dispositions 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 soins de santé et indemnités, qui n'ont pas été citées dans l'arrêté royal précité du 3 juillet 1996. Selon le rapport au Roi, cette abrogation a pour objet d'"assurer la clarté de la législation relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités".

Enfin, le projet comporte une disposition que le rapport au Roi définit comme transitoire. Par analogie avec l'article 4 de la loi du 9 janvier 1995 confirmant l'arrêté royal du 14 juillet 1994 portant coordination de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance

.../...

obligatoire soins de santé et indemnités et abrogeant certaines dispositions non reproduites dans la coordination, cette disposition prévoit que, au cas où des textes réglementaires, des formulaires et des documents renvoient encore à l'arrêté royal du 4 novembre 1963, cette référence est censée se rapporter à l'arrêté royal du 3 juillet 1996 qui a remplacé l'arrêté royal du 4 novembre 1963 (article 3).

*

* *

Il convient, pour certains articles du projet, de formuler des observations à ce point fondamentales qu'elles ont une incidence directe sur la portée précitée du texte en projet et sur la manière dont celui-ci peut être maintenu dans la forme envisagée par le gouvernement. C'est pourquoi le Conseil d'Etat, section de législation, donne son avis par la voie des observations générales suivantes.

OBSERVATIONS GENERALES

1. L'article 209, alinéa 1er (1), de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités,

-
- (1) L'article 209, alinéa 2, de la loi coordonnée par l'arrêté royal du 14 juillet 1994 a trait à la coordination de dispositions de cette loi et des dispositions qui les ont expressément ou implicitement modifiées au moment de la coordination, ce qu'il convient de distinguer nettement de ce qui a été fait par l'arrêté royal du 3 juillet 1996.

.../...

coordonnée le 14 juillet 1994, a conféré au Roi le pouvoir d'apporter aux dispositions légales et réglementaires existantes les modifications nécessaires pour les mettre en concordance avec les dispositions de la loi coordonnée. L'on n'aperçoit pas comment cette disposition légale peut procurer un fondement légal à la confirmation visée à l'article 1er du projet.

L'on ne discerne pas davantage quelle valeur juridique peut être accordée à la confirmation envisagée, celle-ci n'ajoutant ni ne pouvant ajouter quoi que ce soit à l'ordre juridique existant. Dans l'hypothèse où, en effet, l'arrêté royal du 3 juillet 1996 aurait apporté d'autres modifications à l'arrêté royal du 4 novembre 1963, que celles qui pouvaient y être apportées en application de l'article 209, alinéa 1er, de la loi coordonnée, il n'est pas au pouvoir du Roi de pallier rétroactivement, moyennant une confirmation, le défaut de fondement légal qui entacherait, pour cette raison, l'arrêté premièrement cité. Cette confirmation ne peut pas davantage signifier qu'il pourrait encore être remédié au non-respect de certaines formalités au cours de la procédure d'élaboration de l'arrêté royal du 3 juillet 1996, même si les formalités concernées ont effectivement été accomplies en ce qui concerne la confirmation. En effet, le non-respect de certaines formalités dans le cadre de l'élaboration de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 ne peut en aucun cas être rectifié rétroactivement.

Si l'arrêté royal du 3 juillet 1996 ne comporte pas d'autres modifications que celles qui ont été apportées à l'arrêté royal du 4 novembre 1963, en application de l'article 209, alinéa 1er, de la loi coordonnée, la confir-

.../...

mation visée à l'article 1er du projet est tout aussi dénuée de pertinence.

Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu, pour diverses raisons, d'omettre l'article 1er du projet, en d'autres mots, qu'il faut renoncer à la confirmation visée dans cette disposition.

Cette conclusion n'est en rien infirmée par l'affirmation que l'on a cherchée en l'occurrence le parallélisme avec la confirmation, par le législateur, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée par l'arrêté royal du 14 juillet 1994. Alors, en effet, que cette dernière confirmation a été faite par le législateur et portait sur une coordination de dispositions légales opérée par le Roi, il ne s'agit, dans le présent projet, que de la confirmation, par le Roi, d'un arrêté royal qu'Il a Lui-même élaboré. Indépendamment encore de l'observation déjà formulée dans le présent avis en ce qui concerne le fondement légal requis à cette fin, le Roi peut, certes, modifier, abroger ou annuler la réglementation qu'Il a mise au point, mais une confirmation au sens de l'article 1er du projet est dénuée de toute signification juridique concrète.

2. Dans la mesure où l'abrogation des dispositions énumérées à l'article 2 du projet d'arrêté royal du 4 novembre 1963 ne vise pas à établir la concordance avec la loi coordonnée du 14 juillet 1994, cet article ne peut se donner pour fondement légal l'article 209, alinéa 1er, de cette loi, ce fondement légal devant, au contraire, chaque fois se

.../...

chercher dans les diverses dispositions de cette loi qui fondent les dispositions à abroger.

3. L'article 3 du projet ne peut pas davantage trouver un fondement légal adéquat à l'article 209, alinéa 1er, de la loi coordonnée. En outre, la question se pose d'autant plus de savoir si cette disposition ajoute quelque chose à l'ordre juridique existant, dès lors que la prescription qu'elle comporte doit trouver à s'appliquer de toute manière et qu'elle revient à confirmer simplement un principe propre à toute réglementation. Quoi qu'il en soit, une procédure plus efficace quant à la sécurité juridique consisterait à adapter les formulaires et documents mêmes, qui sont visés à l'article 3 du projet, pour ce qui est de la référence à l'arrêté royal du 3 juillet 1996.

4. Force est de conclure de l'exposé fait aux points 1 à 3, qu'il y a lieu d'omettre les articles 1er et 3 du projet. Il importe en conséquence d'adapter la rédaction, tant de l'intitulé du projet que de l'article 4 qui règle l'entrée en vigueur de divers articles du projet, et de modifier la numérotation des articles du projet pouvant être maintenus. Le cas échéant, il conviendra également de mentionner, au préambule du projet, les dispositions légales susceptibles de procurer un fondement légal aux articles de l'arrêté royal du 4 novembre 1963, que l'article 2 du projet envisage d'abroger.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

J. DE BRABANDERE,

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

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

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

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 de H. C. ADAMS, adjunct-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 de H. C. ADAMS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE