

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 24 november 1996 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, in toepassing van artikel 10, 5°, van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels", heeft op 28 november 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 24 novembre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "prolongeant la norme de croissance réelle maximale des dépenses pour le secteur des soins de santé, en exécution de l'article 10, 5°, de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions", a donné le 28 novembre 1996 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"... Inderdaad is het van belang dat dit koninklijk besluit zo vlug mogelijk wordt genomen en bekendgemaakt teneinde de norm voor de maximale reële groei van de uitgaven in de sector gezondheidszorgen in werking treedt vanaf het jaar 1997 om het financieel evenwicht van het stelsel te vrijwaren en dat de zorgverstrekkers en de verzekeringsinstellingen van zodra het mogelijk is moeten worden ingelicht over de verlenging van de norm".

De motivering die in de aanvraag wordt opgegeven moet overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, worden overgenomen in de aanhef van het besluit in ontwerp. In het voorliggend geval is dat niet correct gebeurd, aangezien de woorden "het is van belang dat dit koninklijk besluit zo vlug mogelijk wordt genomen en bekend gemaakt" ontbreken in die aanhef. Deze woorden zullen derhalve in de aanhef moeten worden overgenomen.

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot "het onderzoek van de

.../...

rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de hierna volgende opmerkingen.

1. Het ontwerp is in de Ministerraad overlegd op 22 oktober 1996. Het Verzekeringscomité en de Algemene Raad van het RIZIV hebben overeenkomstig artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg advies gegeven respectievelijk op 28 oktober 1996 en 21 oktober 1996. Op eerstgenoemd advies kan de Ministerraad bezwaarlijk acht hebben geslagen, aangezien hij het voorliggend ontwerp reeds heeft goedgekeurd vooraleer dat advies werd gegeven.

2. Het ontwerp ontleent zijn rechtsgrond aan artikel 10, 5°, van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels. Luidens die bepaling kan de Koning "de norm van 1,5 % voor de maximale reële groei van de uitgaven verlengen, overeenkomstig de modaliteiten die Hij bepaalt".

In de memorie van toelichting wordt bij die bepaling verklaard dat "in de volgende jaren zal moeten worden onderzocht in welke mate onvoorziene omstandigheden

.../...

kunnen worden in aanmerking genomen bij het bepalen van de groeिनorm" (1).

Met het ontwerp wordt weliswaar, conform de aangegeven rechtsgrond, de groeिनorm verlengd, maar wordt tevens aan de Koning de macht gegeven om jaarlijks te bepalen welke uitzonderlijke uitgaven niet vallen onder de toepassing van de groeिनorm. De Koning verleent zichzelf dus de onbeperkte mogelijkheid om jaarlijks van de groeिनorm af te wijken, weze het voor uitzonderlijke uitgaven, waarvan de aard echter noch in de tekst zelf, noch in het verslag aan de Koning nader wordt toegelicht. Het is derhalve de Koning zelf die autonoom zal oordelen over dat uitzonderlijk karakter.

Artikel 10, 5°, van de voornoemde wet van 26 juni 1996 verleent de Koning niet de bevoegdheid om in de toekomst voor bepaalde categorieën van uitgaven geen maximale groeिनormen te bepalen, laat staan andere dan die welke vastgesteld worden voor het geheel van de uitgaven, welke Hij bovendien, voor zover Hij van de Hem gedelegeerde bevoegdheid gebruik maakt, onveranderlijk moet bepalen op 1,5 %. De in artikel 1, 2°, van het ontwerp vervatte delegatiebepaling kan, bij gebrek aan enige aanwijzing, ook bezwaarlijk worden geacht betrekking te hebben op het bepalen van de "modaliteiten" bij het verlengen van de norm van 1,5 %. Overigens lijkt het hiervoren overgeschreven citaat uit de memorie van toelichting veeleer te benadrukken dat bij het bepalen zelf van de reële groeिनorm rekening kan

(1) Parl. St. Kamer, 1995-96, nr. 607/1, p. 10.

worden gehouden met onvoorziene omstandigheden. Die werkwijze ligt in de lijn van de wijze waarop de groeिनorm is bepaald voor de jaren 1995 en 1996 (zie de memorie bij artikel 10, 5°, van de voornoemde wet en het verslag aan de Koning bij het voorliggend ontwerp). Dat is uiteraard iets anders dan de reële groeिनorm bepalen en tegelijk in een onbeperkte ontsnappingsroute voorzien.

De slotsom moet dan ook zijn dat het ontworpen systeem niet geheel past in voornoemde wetsbepaling : hoewel de Koning bevoegd is om de modaliteiten te bepalen inzake de verlenging van de groeिनorm, gaat een zo ruime afwijkingsmogelijkheid als die welke vervat in het ontwerp, het bepalen van modaliteiten te buiten. Het ontworpen derde lid van artikel 40, § 1, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994, moet dan ook worden weggelaten.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"... Inderdaad is het van belang dat dit koninklijk besluit zo vlug mogelijk wordt genomen en bekendgemaakt teneinde de norm voor de maximale reële groei van de uitgaven in de sector gezondheidszorgen in werking treedt vanaf het jaar 1997 om het financieel evenwicht van het stelsel te vrijwaren en dat de zorgverstrekkers en de verzekeringsinstellingen van zodra het mogelijk is moeten worden ingelicht over de verlenging van de norm".

Conformément à la règle énoncée à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la motivation devra être reproduite dans le préambule de l'arrêté en projet. En l'espèce, cela n'a pas été fait correctement, les mots "het is van belang dat dit koninklijk besluit zo vlug mogelijk wordt genomen en bekend gemaakt" (et leur traduction française) faisant défaut dans ce préambule. Ces termes devront dès lors figurer dans le préambule.

En application de la règle énoncée à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

.../...

Cet examen donne lieu à la formulation des observations suivantes.

1. Le projet a été soumis au Conseil des ministres le 22 octobre 1996. Conformément à l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, le Comité de l'assurance et le Conseil général de l'I.N.A.M.I. ont respectivement rendu leur avis, les 28 octobre 1996 et 21 octobre 1996. Le Conseil des ministres a difficilement pu tenir compte du premier avis, étant donné qu'il avait déjà approuvé le présent projet avant que cet avis ne fût donné.

2. Le projet trouve son fondement légal à l'article 10, 5°, de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions. Aux termes de cette disposition, le Roi peut "proroger, selon les modalités qu'Il détermine, la norme de 1,5 % de croissance réelle maximale des dépenses".

Dans l'exposé des motifs, on peut lire, en ce qui concerne cette disposition, que "pour le futur, on recherchera dans quelle mesure des circonstances imprévisibles pourraient être pris en compte (lire : prises en considération) lors de la détermination de la norme de croissance" (1).

(1) Doc. Parl. Chambre, 1995-96, n° 607/1, p. 10.

Certes, le projet proroge la norme de croissance, conformément au fondement légal indiqué, mais il attribue également au Roi le pouvoir de déterminer chaque année quelles dépenses exceptionnelles ne relèvent pas de l'application de la norme de croissance. Le Roi s'attribue donc la possibilité illimitée de déroger chaque année à la norme de croissance, fût-ce pour des dépenses exceptionnelles, dont la nature n'est toutefois précisée ni dans le texte même, ni dans le rapport au Roi. Il appartiendra dès lors au Roi de juger lui-même en toute autonomie de ce caractère exceptionnel.

L'article 10, 5°, de la loi du 26 juin 1996 précitée, n'attribue pas au Roi le pouvoir de ne pas déterminer à l'avenir de normes de croissance maximales pour certaines catégories de dépenses, ni, moins encore, de déterminer des normes de croissance autres que celles fixées pour l'ensemble des dépenses, qu'Il doit d'ailleurs fixer de manière immuable à 1,5 %, pour autant qu'Il fasse usage du pouvoir qui Lui est délégué. La délégation figurant à l'article 1er, 2°, du projet peut en outre, à défaut d'une quelconque indication, être difficilement réputée concerner la détermination des "modalités" de la prorogation de la norme de 1,5 %. La citation de l'exposé des motifs reproduite ci-dessus semble d'ailleurs plutôt souligner que lors de la détermination même de la norme de croissance réelle, il peut être tenu compte de circonstances imprévues. Ce procédé s'inscrit dans le droit fil de la manière dont la norme de croissance a été fixée pour les années 1995 et 1996 (voyez l'exposé en ce qui concerne l'article 10, 5°, de la loi précitée et le rapport au Roi joint au présent

.../...

projet). Cette démarche ne correspond évidemment pas à la fixation de la norme de croissance réelle et elle prévoit en outre une échappatoire illimitée.

Force est dès lors de conclure que le système en projet ne s'inscrit pas intégralement dans le cadre de la disposition légale précitée : bien que le Roi soit compétent pour fixer les modalités en matière de prorogation de la norme de croissance, un pouvoir de dérogation aussi étendu que celui prévu au projet, va au delà de la fixation de modalités. L'alinéa 3 en projet de l'article 40, § 1er, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994, doit dès lors être supprimé.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

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 de H. L. VERMEIRE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

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 M. L. VERMEIRE, référendaire adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. DE BRABANDERE.