

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 januari 1997 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 "genomen ter uitvoering van artikel 10, 2º, 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 januari 1997 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 24 janvier 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "pris en application de l'article 10, 2º, 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 janvier 1997 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 :

"Cette urgence est motivée par le fait qu'il est nécessaire aux établissements de soins qui fournissent les prestations visées à l'article 34, 12° de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 de connaître dans les délais les plus brefs, les modalités et les critères du calcul des moyens financiers par institution, qui leur seront octroyés en 1997, dans leur intérêt et dans celui des bénéficiaires des-dites prestations".

Alhoewel de Raad van State, afdeling wetgeving, niet over alle nodige gegevens beschikt om zich een nauwkeurig oordeel te vormen omtrent de aangehaalde motivering, meent hij er niettemin op te moeten wijzen dat, ingeval toepassing wordt gemaakt van het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de in de aanhef op te nemen motivering naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de justitiële rechter.

*

* *

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

1. 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 in hoofdzaak 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 volgende opmerkingen.

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt artikel 69, § 4, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, aan te vullen met twee leden welke de Koning ertoe machtigen om, eensdeels, de nodige maatregelen te nemen teneinde te verhinderen dat de globale jaarlijkse begroting van de financiële middelen voor de rustoorden voor bejaarden wordt overschreden (ontworpen artikel 69, § 4, derde lid) en, anderdeels, te voorzien in correctiecriteria en -modaliteiten voor het geval dat individuele rustoorden hun begroting van financiële middelen overschrijden of zullen overschrijden (ontworpen artikel 69, § 4, vierde lid).

De ontworpen regeling blijkt te zijn gesteund op artikel 10, 2°, van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels. Die bepaling luidt als volgt :

.../...

"De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, in de bepalingen van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 alle nuttige wijzigingen aanbrengen teneinde :

(...)

- 2º een verbetering mogelijk (te) maken van de procedures inzake opmaak van de begroting, begrotingscontrole en correctiemaatregelen".

De aangehaalde wetsbepaling kan enkel een voldoende rechtsgrond aan het ontwerp bieden in zoverre dit laatste de Koning de bevoegdheid verleent om maatregelen te nemen ter verbetering van de "procedure inzake correctiemaatregelen". Het ontworpen artikel 69, § 4, vierde lid, van de gecoördineerde wet, zou kunnen worden geacht op dergelijke maatregelen betrekking te hebben (1).

Het verband tussen het bepaalde in artikel 10, 2º, van de wet van 26 juli 1996 en het ontworpen artikel 69, § 4, derde lid, van de gecoördineerde wet, is echter minder duidelijk. Uit de bewoordingen van het betrokken lid valt niet direct af te leiden dat erin procedurele voorschriften inzake correctiemaatregelen worden bedoeld, terwijl de aan de Koning gedelegeerde bevoegdheid slechts in algemene bewoordingen wordt omschreven. De Koning wordt immers bevoegd gemaakt om "de nodige maatregelen" te nemen teneinde een overschrijding van de globale jaarlijkse begroting te

(1) Uiteraard zal de Koning, bij het uitoefenen van de bevoegdheid welke deze bepaling Hem delegeert, ook door die beperking gehouden zijn.

verhinderen. Om te kunnen worden ingepast in de delegatiebepaling van artikel 10, 2º, van de wet van 26 juli 1996, zou de in het ontworpen artikel 69, § 4, derde lid, van de gecoördineerde wet, vervatte machtiging aan de Koning evenwel op een meer expliciete wijze moeten worden betrokken op de vaststelling van de procedure inzake correctiemaatregelen en zou de machtiging in het licht daarvan nauwkeuriger moeten worden afgebakend. Op die wijze kan dan tevens het bezwaar worden verholpen, erin bestaande dat de Koning zichzelf bevoegd maakt om op een in de tijd onbeperkte wijze en middels een gewoon koninklijk besluit bevoegdheden uit te oefenen welke Hem met toepassing van de voornoemde wet van 26 juli 1996 slechts tot op een bepaalde datum kunnen worden gedelegeerd.

2.2. Uit zowel de door de gemachtigde van de regering verstrekte toelichting, als de tekst van het ontwerp, valt af te leiden dat dit laatste een structurele regeling bevat waarbij een aantal mechanismen zullen worden ingesteld, ter voorkoming van een overschrijding van de begroting van financiële middelen in de sector van de rustoorden voor bejaarden. Het verslag aan de Koning zou evenwel de indruk kunnen wekken dat de ontworpen regeling uitsluitend op het begrotingsjaar 1997 betrekking heeft, wat blijkbaar niet de bedoeling is. Het verdient dan ook aanbeveling om het verslag aan de Koning op dat punt te verduidelijken.

3.1. Vermits het ontwerp beoogt wijzigingen aan te brengen in artikel 69, § 4, van de gecoördineerde wet, zal

.../...

ook naar die wetsbepaling moeten worden verwezen in een afzonderlijk lid van de aanhef.

3.2. In het tweede lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 15, tweede lid (niet : "lid 2"), van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg. Met toepassing van deze bepaling heeft de Minister het Verzekeringscomité van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering om een advies verzocht binnen een termijn van tien dagen. Het Verzekeringscomité heeft binnen die termijn geen advies uitgebracht. Het zesde lid van de aanhef, waarin wordt gerefereerd aan het advies van het Verzekeringscomité, moet derhalve worden geschrapt, temeer daar ook tot op heden nog geen dergelijk advies is uitgebracht. Wel verdient het aanbeveling om, na het tweede lid van de aanhef, een lid toe te voegen waaruit blijkt dat het Verzekeringscomité op 16 januari 1997 om een advies binnen een termijn van tien dagen is verzocht en er bij het verstrijken van die termijn geen advies is gegeven.

3.3. Het derde, vierde en vijfde lid van de aanhef kunnen in twee leden worden samengebracht, te redigeren als volgt :

"Gelet op de dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door de omstandigheid dat ... (letterlijk overnemen van de motivering die is opgenomen in de adviesaanvraag);

.../...

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 28 januari 1997, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

4. In het ontworpen artikel 69, § 4, derde lid, van de gecoördineerde wet, wordt verwezen naar de "in het eerste lid vastgestelde globale jaarlijkse begroting van de financiële middelen". In de Nederlandse tekst van artikel 69, § 4, eerste lid, van de gecoördineerde wet, wordt evenwel niet de term "begroting" gebruikt, doch wel de term "budget". Een grotere terminologische eenvormigheid lijkt hier aangewezen.

Dezelfde opmerking kan worden gemaakt bij het ontworpen artikel 69, § 4, vierde lid, van de gecoördineerde wet.

5. Er is een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst van het ontworpen artikel 69, § 4, vierde lid, van de gecoördineerde wet, vermits in de Nederlandse tekst niet wordt vermeld dat het advies van de betrokken overeenkomstencommissie moet worden gegeven "dans les trente jours de la demande du Ministre", zoals in de Franse tekst het geval is.

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 :

"Cette urgence est motivée par le fait qu'il est nécessaire aux établissements de soins qui fournissent les prestations visées à l'article 34, 12° de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 de connaître dans les délais les plus brefs, les modalités et les critères du calcul des moyens financiers par institution, qui leur seront octroyés en 1997, dans leur intérêt et dans celui des bénéficiaires des-dites prestations".

Bien que le Conseil d'Etat, section de législation, ne dispose pas de tous les éléments voulus pour apprécier avec précision la motivation susmentionnée, il estime devoir néanmoins souligner qu'au cas où il serait fait application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'adéquation de la motivation à reproduire dans le préambule pourra être vérifiée ensuite, tant par le Conseil d'Etat, section d'administration, que par les juridictions ordinaires.

*

* *

.../...

EXAMEN DU TEXTE.

1. En application de 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 essentiellement 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 amène à faire les observations suivantes.

2.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis tend à compléter l'article 69, § 4, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, par deux alinéas qui autorisent le Roi, d'une part, à prendre les mesures nécessaires en vue d'empêcher que le budget annuel global des moyens financiers destiné aux maisons de repos pour personnes âgées ne soit dépassé (article 69, § 4, alinéa 3) et, d'autre part, à fixer les critères et les modalités de corrections lorsque des maisons de repos individuelles dépassent ou dépasseront leur budget des moyens financiers (article 69, § 4, alinéa 4).

Les règles en projet paraissent être fondées sur l'article 10, 2^o, de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions. Cette disposition est formulée comme suit :

.../...

"Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, apporter toutes les modifications nécessaires aux dispositions de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, afin :

(...)

- 2° de permettre une amélioration des procédures en matière de confection du budget, de contrôle budgétaire et de mesures de correction".

La disposition législative citée ne peut procurer un fondement légal suffisant au projet que dans la mesure où ce dernier accorde au Roi le pouvoir de prendre des mesures afin de permettre une amélioration de la "procédure en matière de mesures de correction". L'article 69, § 4, alinéa 4, en projet, de la loi coordonnée, pourrait être réputé porter sur de telles mesures (1).

L'on aperçoit moins aisément, toutefois, la relation entre l'article 10, 2°, de la loi du 26 juillet 1996 et l'article 69, § 4, alinéa 3, en projet, de la loi coordonnée. Il ne peut être directement inféré des termes de l'alinéa concerné qu'il porte sur des règles de procédure en matière de mesures de correction, tandis que le pouvoir délégué au Roi n'est défini qu'en des termes généraux. En effet, le Roi est habilité à prendre "les mesures nécessaires" en vue d'empêcher que le budget annuel global ne soit dépassé. Pour pouvoir s'inscrire dans la délégation prévue à l'article 10, 2°, de la loi du 26 juillet 1996,

(1) Dans l'exercice du pouvoir qui Lui est délégué par cette disposition, le Roi sera évidemment tenu, Lui aussi, par cette restriction.

l'autorisation donnée au Roi à l'article 69, § 4, alinéa 3, en projet, de la loi coordonnée devrait toutefois porter, d'une manière plus explicite, sur la fixation de la procédure en matière de mesures de correction, et l'autorisation devrait être mieux délimitée dans cette optique. En procédant de la sorte, on pourra remédier par la même occasion à l'objection que le Roi s'habilite Lui-même, d'une manière illimitée dans le temps et par la voie d'un arrêté royal ordinaire, à exercer des pouvoirs qui ne peuvent Lui être délégués, en application de la loi précitée du 26 juillet 1996, que jusqu'à une date déterminée.

2.2. Il peut être inféré tant des précisions fournies par le délégué du gouvernement que du texte du projet que celui-ci contient des règles structurelles qui instaureront certains mécanismes afin de prévenir un dépassement du budget des moyens financiers dans le secteur des maisons de repos pour personnes âgées. Toutefois, le rapport au Roi pourrait donner l'impression que les règles en projet portent exclusivement sur l'exercice budgétaire 1997, ce qui n'est manifestement pas l'intention des auteurs. Il est recommandé, dès lors, de préciser sur ce point le rapport au Roi.

3.1. Dès lors que le projet tend à apporter des modifications à l'article 69, § 4, de la loi coordonnée, il conviendra, dans un alinéa distinct du préambule, de viser également cette disposition législative.

3.2. Le deuxième alinéa du préambule vise l'article 15, alinéa 2, de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des

.../...

organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale. En application de cette disposition, le ministre a demandé au Comité de l'assurance de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité de lui donner un avis dans un délai de dix jours. Le Comité de l'assurance n'a pas émis d'avis dans ce délai. Il y aurait donc lieu de supprimer le sixième alinéa du préambule qui vise l'avis du Comité de l'assurance, d'autant qu'un tel avis n'a même pas été émis à ce jour. Il est cependant recommandé d'insérer, à la suite du deuxième alinéa du préambule, un alinéa dont il apparaîtrait que, le 16 janvier 1997, un avis a été demandé au Comité de l'assurance dans un délai de dix jours, et qu'à l'expiration de ce délai aucun avis n'avait été émis.

3.3. Les troisième, quatrième et cinquième alinéas du préambule peuvent être fusionnés en deux alinéas, à rédiger comme suit :

"Vu l'urgence motivée par la circonstance que ... (reproduction littérale de la motivation, telle qu'elle figure dans la demande d'avis);

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 28 janvier 1997, en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;"

4. Le texte néerlandais de l'article 69, § 4, alinéa 3, en projet, de la loi coordonnée mentionne "de in het eerste lid vastgestelde globale jaarlijkse begroting van de financiële middelen". Or, le texte néerlandais de l'arti-

.../...

cle 69, § 4, alinéa 1er, de la loi coordonnée, n'utilise pas le terme "begroting", mais le terme "budget". Une plus grande uniformité terminologique paraît indiquée en l'occurrence.

La même observation vaut pour le texte néerlandais de l'article 69, § 4, alinéa 4, en projet, de la loi coordonnée.

5. Il existe une discordance entre le texte français et le texte néerlandais de l'article 69, § 4, alinéa 4, en projet, de la loi coordonnée, en ce sens que le texte néerlandais ne mentionne pas que l'avis de la Commission de convention concernée doit être émis "dans les trente jours de la demande du Ministre", ainsi que le spécifie le texte français.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

griffier,
greffier.

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

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. 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. P. BARRA, adjunct-referendaris.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BARRA, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.