

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 maart 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 "tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 november 1993 tot uitvoering van artikel 37 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994", heeft op 27 maart 1997 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 24 mars 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 3 novembre 1993 portant exécution de l'article 37 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994", a donné le 27 mars 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 opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavig geval luidt die motivering als volgt :

"Deze hoogdringendheid is gemotiveerd doordat met name wegens de huidige financiële context van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging, de besprekingen met het oog op een akkoord over het vaststellen van de sociaal verzekerden die in aanmerking komen voor de verruiming van de verhoogde tegemoetkoming en de sociale franchise, lang en ingewikkeld zijn geweest; dat het huidige besluit, door de categorieën die het viseert, nauw verbonden is met het koninklijk besluit dat de verhoogde tegemoetkoming van de verzekering uitbreidt tot nieuwe categorieën van sociaal verzekerden; dat dit laatste besluit, genomen in uitvoering van artikel 11, 1° van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, ten laatste op 30 april 1997 ondertekend (moet) zijn; dat het derhalve aangewezen is dat het huidige besluit genomen is en gepubliceerd op hetzelfde ogenblik als het andere, temeer daar aldus een goede coördinatie in de uitvoering van de twee besluiten wordt begunstigd." (1).

*

* *

(1) Deze motivering wordt vermeld in de brief die de Minister van Sociale Zaken op 26 maart 1997 aan de Raad van State heeft toegezonden en vervangt de eerdere motivering in de brief van dezelfde minister van 24 maart 1997.

.../...

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.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit brengt een aantal wijzigingen aan in de opsomming van de rechthebbenden, zoals die is opgenomen in artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 3 november 1993 tot uitvoering van artikel 37 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994. De laatstgenoemde bepaling somt de categorieën van rechthebbenden op waarvoor de verzekeringstegemoetkoming voor de in artikel 34 van de gecoördineerde wet bedoelde verstrekkingen wordt vastgesteld op 100% van de vergoedingsbasis zodra het geheel van de in aanmerking te nemen persoonlijke aandelen tijdens het lopende kalenderjaar een bepaald bedrag bereikt.

Met de wijziging van artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 3 november 1993 beoogt het ontwerp met name de in die bepaling vervatte opsomming van recht-

.../...

hebbenden aan te passen, rekening houdend met de uitbreiding van het recht op een verhoogde tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging tot bepaalde andere categorieën van rechthebbenden, welke uitbreiding het voorwerp is van het ontwerp van besluit waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, heden het advies L. 26.239/1 uitbrengt.

Onverminderd de opmerking welke hierna onder punt 2 wordt gemaakt, kan de Koning worden geacht voor de ontworpen regeling een voldoende rechtsgrond te putten uit artikel 37, § 18, tweede lid, 1^o, van de gecoördineerde wet, naar luid waarvan de Koning de categorieën van rechthebbenden kan bepalen waarvoor de tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging in de kosten van de in artikel 34 van de wet bedoelde verstrekkingen, wordt aangepast.

2. In het ontworpen artikel 2, § 2, 5^o, van het koninklijk besluit van 3 november 1993 (artikel 1, 3^o, van het ontwerp) worden van de in die bepaling beoogde categorie van rechthebbenden uitgesloten "de kandidaat-politieke vluchtelingen". In dat verband moet worden opgemerkt dat artikel 191 van de Grondwet de bescherming van de grondwettelijke rechten en vrijheden heeft uitgebreid tot de zich op het grondgebied van België bevindende vreemdelingen en dat de wetgever die uitbreiding aan uitzonderingen kan onderwerpen (1). Die uitzonderingen zullen evenwel op een

(1) Artikel 191 van de Grondwet bepaalt dat iedere vreemdeling die zich op het grondgebied van België bevindt, de bescherming geniet verleend aan personen en aan

ondubbelzinnige en uitdrukkelijke wilsuïting van de wetgever moeten zijn gesteund (1) en vermogen bovendien geen afbreuk te doen aan de essentie van inzonderheid de rechten welke worden gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en derhalve evenmin aan het in artikel 14 van dat verdrag bedoelde gelijkheidsbeginsel (2).

Afgezien nog van de vraag of de in het ontworpen artikel 2, § 2, 5°, doorgevoerde uitsluiting van de kandidaat-politieke vluchtelingen te verenigen valt met het gelijkheidsbeginsel (3), moet worden vastgesteld dat niets erop wijst dat de wetgever de Koning met toepassing van artikel 37, § 18, tweede lid, 1°, van de gecoördineerde wet, bevoegd heeft willen maken om ten aanzien van vreemdelingen in uitzonderingen te voorzien als die waarin het ontworpen artikel 2, § 2, 5°, van het koninklijk besluit van 3 november 1993, ten aanzien van de kandidaat-politieke

goederen, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen.

- (1) Zie o.m. reeds in dezelfde zin arresten R.v.St., Gianotis, nr. 1.374 van 21 maart 1952; Vitalis, nr. 1.609 van 30 mei 1952.
- (2) Zie in dat verband o.m. J. VANDE LANOTTE, Inleiding tot het publiek recht, Deel II, Brugge, Die Keure, 1994, nr. 349; A. ALEN, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1995, nr. 728, en de door deze auteur aangehaalde rechtspraak van het Arbitragehof.
- (3) Deze vraag dient alsdan betrekking te hebben op de principiële gelijkheid tussen zowel de Belgen als de vreemdelingen, als tussen de vreemdelingen onderling.

.../...

vluchtelingen voorziet. Die laatste bepaling ontbeert dan ook de vereiste rechtsgrond in zover erin een uitzondering wordt gemaakt voor de kandidaat-politieke vluchtelingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Over het voor advies voorgelegde ontwerp is op 28 februari 1997 in de Ministerraad overleg gepleegd. De adviezen welke worden vermeld in het derde, vierde en vijfde lid van de aanhef werden evenwel alle na die datum uitgebracht. Het spreekt voor zich dat, mocht de tekst van het ontwerp naar aanleiding van die adviezen en na een nieuw overleg in Ministerraad alsnog in substantiële zin worden gewijzigd, de Raad van State, afdeling wetgeving, opnieuw zal moeten worden geconsulteerd over de aldus gewijzigde tekst.

2. Het zesde, zevende en achtste 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 (1));

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 27 maart 1997, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Artikel 1

In het ontworpen artikel 2, § 2, 5°, van het koninklijk besluit van 3 november 1993 (artikel 1, 3°, van het ontwerp), zal uiteraard het correcte opschrift van de wet van 2 april 1965 moeten worden vermeld. Ten gevolge van het bepaalde in artikel 11 van de wet van 12 januari 1993 houdende een urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving, zal derhalve moeten worden geschreven "... van de artikelen 4 en 5 van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, ...".

(1) Met name de motivering die wordt aangereikt in de ministeriële brief van 26 maart 1997.

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 s'énonce comme suit :

"Deze hoogdringendheid is gemotiveerd doordat met name wegens de huidige financiële context van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging, de besprekingen met het oog op een akkoord over het vaststellen van de sociaal verzekerden die in aanmerking komen voor de verruiming van de verhoogde tegemoetkoming en de sociale franchise, lang en ingewikkeld zijn geweest; dat het huidige besluit, door de categorieën die het viseert, nauw verbonden is met het koninklijk besluit dat de verhoogde tegemoetkoming van de verzekering uitbreidt tot nieuwe categorieën van sociaal verzekerden; dat dit laatste besluit, genomen in uitvoering van artikel 11, 1° van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, ten laatste op 30 april 1997 ondertekend (moet) zijn; dat het derhalve aangewezen is dat het huidige besluit genomen is en gepubliceerd op hetzelfde ogenblik als het andere, temeer daar aldus een goede coördinatie in de uitvoering van de twee besluiten wordt begunstigd." (1).

*

* *

(1) Cette motivation est indiquée dans la lettre que le Ministre des Affaires sociales a envoyée au Conseil d'Etat le 26 mars 1997 et remplace la motivation antérieure qui figurait dans la lettre du même ministre du 24 mars 1997.

.../...

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 requiert de formuler les observations suivantes.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis apporte un certain nombre de modifications à l'énumération des bénéficiaires figurant à l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 3 novembre 1993 portant exécution de l'article 37 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994. Cette dernière disposition énumère les catégories de bénéficiaires pour lesquelles l'intervention de l'assurance dans les prestations visées à l'article 34 de la loi coordonnée est fixée à 100 % de la base de remboursement dès le moment où l'ensemble des interventions personnelles effectivement prises en charge durant l'année civile en cours atteint un montant déterminé.

En modifiant l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 3 novembre 1993, le projet a notamment pour objet d'adapter l'énumération de bénéficiaires figurant dans cette disposition, compte tenu de l'extension du droit à une

.../...

intervention majorée de l'assurance soins de santé à certaines autres catégories d'ayants droit, extension qui fait l'objet du projet d'arrêté sur lequel le Conseil d'Etat, section de législation, rend ce jour l'avis L. 26.239/1.

Sous réserve de l'observation formulée ci-après sous le point 2, l'on peut considérer qu'en ce qui concerne la réglementation en projet, le Roi tient un fondement légal suffisant de l'article 37, § 18, alinéa 2, 1^o, de la loi coordonnée, selon lequel le Roi peut déterminer les catégories de bénéficiaires pour lesquelles l'intervention de l'assurance pour soins médicaux dans le coût des prestations visées à l'article 34 de la loi est adaptée.

2. L'article 2, § 2, 5^o, en projet de l'arrêté royal du 3 novembre 1993 (article 1^{er}, 3^o, du projet), exclut "les candidats réfugiés politiques" de la catégorie de bénéficiaires visée par cette disposition. A cet égard, il faut observer que l'article 191 de la Constitution a étendu la protection des droits et libertés constitutionnels aux étrangers se trouvant sur le territoire de la Belgique et que le législateur peut assortir cette extension d'exceptions (1). Ces exceptions devront toutefois résulter de la

(1) L'article 191 de la Constitution dispose que tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.

volonté expresse et certaine du législateur (1) et ne peuvent par ailleurs affecter l'essence, notamment, des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni, partant, le principe d'égalité consacré par l'article 14 de cette convention (2).

Abstraction faite, même, de la question de savoir si l'exclusion des candidats réfugiés politiques opérée par l'article 2, § 2, 5°, en projet, est compatible avec le principe d'égalité (3), il faut constater que rien n'indique que le législateur ait entendu habiliter le Roi, en application de l'article 37, § 18, alinéa 2, 1°, de la loi coordonnée, à établir, à l'égard de certains étrangers, des exceptions telles que celles que prévoit l'article 2, § 2, 5°, en projet, de l'arrêté royal du 3 novembre 1993, à l'égard des candidats réfugiés politiques. Cette dernière disposition est dépourvue, dès lors, du fondement légal requis, dans la mesure où elle fait une exception en ce qui concerne les candidats réfugiés politiques.

(1) Voir notamment déjà dans le même sens, les arrêts du Conseil d'Etat, n° 1.374, Gianotis, du 21 mars 1952; n° 1.609, Vitalis, du 30 mai 1952.

(2) Voir notamment, à ce propos, J. VANDE LANOTTE, "Inleiding tot het publiek recht", tome II, Bruges, Die Keure, 1994, n° 349; A. ALEN, "Handboek van het Belgisch Staatsrecht", Anvers, Kluwer rechtswetenschappen, 1995, n° 728, et la jurisprudence de la Cour d'arbitrage citée par cet auteur.

(3) Cette question doit alors se rapporter à l'égalité de principe qui existe tant entre les Belges et les étrangers, d'une part, qu'entre les étrangers les uns par rapport aux autres, d'autre part.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Le projet soumis pour avis a fait l'objet d'une délibération en Conseil des Ministres le 28 février 1997. Les avis mentionnés dans les troisième, quatrième et cinquième alinéas du préambule ont cependant tous été émis après cette date. Il va de soi que, si le texte du projet est encore modifié de manière substantielle à la suite de ces avis et après une nouvelle délibération en Conseil des Ministres, le Conseil d'Etat, section de législation, devra à nouveau être consulté à propos du texte ainsi modifié.

2. Il conviendrait de réunir les sixième, septième et huitième alinéas du préambule en deux alinéas rédigés comme suit :

"Vu l'urgence motivée par la circonstance que ... (reproduire littéralement la motivation indiquée dans la demande d'avis (1));

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 27 mars 1997, en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;"

(1) A savoir la motivation présentée dans la lettre ministérielle du 26 mars 1997.

Article 1er

Dans l'article 2, § 2, 5º, en projet, de l'arrêté royal du 3 novembre 1993 (article 1er, 3, du projet), il faudra de toute évidence faire mention de l'intitulé exact de la loi du 2 avril 1965. En conséquence de la règle énoncée à l'article 11 de la loi du 12 janvier 1993 concernant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, il faudra écrire, dès lors, "... des articles 4 et 5 de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale, ...".

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

de Heer G. SCHRANS,
Monsieur
Mevrouw Y. MERCHIER,
Madame

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. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, 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. D. ALBRECHT.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE