

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 "houdende maatregelen om het recht op een verhoogde tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging uit te breiden tot andere categorieën van rechthebbenden ter 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", 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 "portant des mesures visant à étendre le droit à une intervention majorée de l'assurance-soins de santé à d'autres catégories d'ayants droit, en exécution de l'article 11, 1°, 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 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 onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Deze hoogdringendheid is gemotiveerd doordat eensdeels, 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 van de verzekering, lang en ingewikkeld zijn geweest en anderdeels de machtiging die aan de Koning is verleend met toepassing 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, verstrikt op 30 april 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 ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het recht op een verhoogde tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging uit te breiden tot bepaalde andere categorieën van gerechtigden en het brengt daartoe een aantal wijzigingen aan in artikel 37 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (zie de artikelen 1, 2 en 3 van het ontwerp).

Benevens de aanpassing van artikel 37 van de gecoördineerde wet, brengt het ontwerp nog een aantal wijzigingen aan in andere bepalingen van de voornoemde wet, welke wijzigingen evenwel van louter wettechnische aard zijn vermits zij enkel tot doel hebben die bepalingen aan te passen aan de wijzigingen welke met het voorliggende ontwerp in artikel 37 van de gecoördineerde wet worden aangebracht (zie de artikelen 4 tot 7 van het ontwerp).

2. Voor de aldus ontworpen regeling kan een voldoende rechtsgrond worden gevonden in artikel 11, 1^o, van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, naar luid waarvan de Koning, bij een in

.../...

Ministerraad overlegt besluit, in de bepalingen van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, alle nuttige wijzigingen kan aanbrengen teneinde "het recht op verhoogde tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging uit te breiden tot andere categorieën van gerechtigden."

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Daar het besluit in ontwerp ertoe strekt sommige bepalingen van de gecoördineerde wet te wijzigen en aan te vullen, verdient het aanbeveling om in het eerste lid van de aanhef tevens te verwijzen naar artikel 49 van de betrokken wet van 26 juli 1996, dat de Koning bevoegd maakt om de van kracht zijnde wettelijke bepalingen op te heffen, aan te vullen, te wijzigen of te vervangen. Dienvolgens schrijven we in fine van het desbetreffende lid van de aanhef "..., inzonderheid op de artikelen 11, 1^o en 49;".

2. Het tweede lid van de aanhef dient als volgt te worden vervolledigd : "..., 37bis, ingevoegd bij de wet van 21 december 1994 en gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 7 augustus 1995 en 5 maart 1997, 44, § 3, gewijzigd bij de wet van 20 december 1995, 48, § 2 en 49, § 5;". Ook artikel 4 van het ontwerp zal, wat de vermelding betreft van de wijzigende besluiten van artikel 37bis van de wet, moeten worden aangevuld met een verwijzing naar de koninklijke besluiten van 5 maart 1997.

.../...

3. 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.

4. 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);

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 fine van de bepaling onder artikel 1, 2°, van het ontwerp dient te worden geschreven "... vervangen door de woorden «in het tweede lid en in paragraaf 19 bedoelde rechthebbenden op de verhoogde verzekeringstegemoetkoming»".

.../...

Artikel 3

1. In het ontworpen artikel 37, § 19, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wet, worden van de verhoogde verzekeringstegemoetkoming uitgesloten "de kandidaat-politieke vluchtelingen". In verband met die uitsluiting werd aan de Raad van State, afdeling wetgeving, de volgende verduidelijking gegeven :

"Omdat de overgrote meerderheid van de kandidaat-politieke vluchtelingen niet aangesloten is bij de ziekteverzekering en omwille van hun onzekere verblijfstitel vroeg of laat illegaal wordt en uitgewezen zal worden en tevens omdat de medische verzorging gewaarborgd wordt door de federale centra, de OCMW's m.a.w. ten laste is van de federale overheid die financiert, werd ervoor geopteerd asielzoekers in eerste instantie geen toegang te verlenen tot het WIGW-statuut en de sociale franchise."

Het is de Raad van State, afdeling wetgeving, niet mogelijk om zich, binnen het hem toebedeelde tijdsbestek, een grondig oordeel te vormen omtrent het adequaat karakter van de hem gegeven verduidelijking in het licht van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel. Dergelijk oordeel zal, eenmaal de ontworpen regeling door de wetgever is bekrachtigd, trouwens enkel aan het Arbitragehof toekomen. Wel kan het nuttig zijn dat, ingeval de regering meent dat voor het door het ontwerp gemaakte onderscheid tussen de Belgische gerechtigden van de betrokken categorie

.../...

en de kandidaat-politieke vluchtelingen (1), doch ook tussen de vreemdelingen onderling, bijkomende of andere redenen dan de aangehaalde kunnen worden ingeroepen, die redenen worden uiteengezet in het verslag aan de Koning.

2. In de Franse tekst van het ontworpen artikel 37, § 19, eerste lid, 2°, dient te worden gerefereerd "aux articles 32 et 33" en niet "aux articles 23 et 33".

Tevens zal in dezelfde bepaling 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) De wetgever kan weliswaar met toepassing van artikel 191 van de Grondwet in uitzonderingen voorzien op de principiële gelijke bescherming van Belgen en de zich op het grondgebied van België bevindende vreemdelingen, welke uit die bepaling voortvloeit, doch die uitzonderingen kunnen geen afbreuk doen aan de essentie van met name de door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden gewaarborgde rechten en derhalve evenmin aan het in artikel 14 van dat verdrag bedoelde gelijkheidsbeginsel (zie in dat verband o.m. J. VANDE LANOTTE, Inleiding tot het publiek recht, Brugge, Die Keure, 1994, Deel II, nr. 349; A. ALLEN, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1995, nr. 728, en de door deze laatste auteur aangehaalde rechtspraak van het Arbitragehof).

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 eensdeels, 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 van de verzekering, lang en ingewikkeld zijn geweest en anderdeels de machtiging die aan de Koning is verleend met toepassing 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, verstrijkt op 30 april 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 royal soumis pour avis a pour objet d'étendre le droit à une intervention majorée de l'assurance soins de santé à certaines autres catégories d'ayants droit et apporte, à cet effet, quelques modifications à l'article 37 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 (voir les articles 1er, 2 et 3 du projet).

Outre l'adaptation de l'article 37 de la loi coordonnée, le projet apporte encore un certain nombre de modifications à d'autres dispositions de la loi précitée, modifications qui sont toutefois de pure technique législative, puisqu'elles ont pour seul but d'adapter ces dispositions aux modifications apportées par le projet examiné à l'article 37 de la loi coordonnée (voir les articles 4 à 7 du projet).

2. En ce qui concerne la réglementation ainsi envisagée, un fondement légal suffisant peut se trouver à l'article 11, 1^o, de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, selon lequel 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 d'étendre "le droit à une intervention majorée de l'assurance soins de santé à d'autres catégories d'ayants droit."

.../...

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Dès lors que l'arrêté en projet vise à modifier et à compléter certaines dispositions de la loi coordonnée, il est recommandé de faire également référence, dans le premier alinéa du préambule, à l'article 49 de la loi concernée du 26 juillet 1996, qui habilite le Roi à abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur. Par conséquent, il conviendrait d'écrire à la fin de cet alinéa du préambule "... , notamment les articles 11, 1^o, et 49;".

2. Il y aurait lieu de compléter comme suit le deuxième alinéa du préambule : "... , 37bis, inséré par la loi du 21 décembre 1994 et modifié par les arrêtés royaux des 7 août 1995 et 5 mars 1997, 44, § 3, modifié par la loi du 20 décembre 1995, 48, § 2, et 49, § 5;". En ce qui concerne la mention des arrêtés modificatifs de l'article 37bis de la loi, il faudra également compléter l'article 4 du projet par une référence aux arrêtés royaux du 5 mars 1997.

3. 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.

4. 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);

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

Article 1er

A la fin de l'article 1er, 2º, du projet, il faudrait écrire "... sont remplacés par les mots «les bénéficiaires de l'intervention majorée de l'assurance visés à l'alinéa 2 et au paragraphe 19»".

Article 3

1. L'article 37, § 19, alinéa 1er, 2º, en projet de la loi coordonnée exclut "les candidats réfugiés politiques" de l'intervention majorée de l'assurance. A propos de cette exclusion, les éclaircissements suivants ont été fournis au Conseil d'Etat, section de législation :

.../...

"Omdat de overgrote meerderheid van de kandidaat-politieke vluchtelingen niet aangesloten is bij de ziekteverzekering en omwille van hun onzekere verblijfstitel vroeg of laat illegaal wordt en uitgewezen zal worden en tevens omdat de medische verzorging gewaarborgd wordt door de federale centra, de OCMW's m.a.w. ten laste is van de federale overheid die financiert, werd ervoor geopteerd asielzoekers in eerste instantie geen toegang te verlenen tot het WIGW-statuut en de sociale franchise."

Dans le délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat, section de législation, est dans l'impossibilité d'apprécier, de manière approfondie, l'adéquation des éclaircissements qui lui ont été fournis, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination. Dès l'instant où la réglementation en projet aura été confirmée par le législateur, une pareille appréciation incombera du reste uniquement à la Cour d'arbitrage. Dans l'hypothèse où le gouvernement estimerait que des motifs supplémentaires ou différents peuvent être invoqués pour justifier la distinction établie par le projet entre les bénéficiaires belges de la catégorie concernée et les candidats réfugiés politiques (1), d'une part, mais également entre les étrangers les

(1) Le législateur peut, certes, prévoir, en application de l'article 191 de la Constitution, des exceptions au principe de l'égale protection des Belges et des étrangers se trouvant sur le territoire de la Belgique, protection qui découle de cette disposition, mais ces exceptions ne peuvent 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 (voir notamment, à ce propos, J. VANDE LANOTTE, "Inleiding tot het publiek recht", Bruges, Die Keure, 1994, tome II, 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 ce dernier auteur).

uns par rapport aux autres, d'autre part, il peut cependant s'avérer utile d'exposer ces motifs dans le rapport au Roi.

2. Le texte français de l'article 37, § 19, alinéa 1er, 2º, en projet, devrait faire référence "aux articles 32 et 33" et non "aux articles 23 et 33".

En outre, il faudra de toute évidence faire mention, dans la même disposition, 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 contenant 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. MERCHIEERS,
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. M. VAN DAMME.

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. M. VAN DAMME.

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