

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 14 april 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 de verzekeringsinkomsten in de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen", heeft op 17 april 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 14 avril 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant les ressources de l'assurance dans l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités", a donné le 17 avril 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 :

"Vu l'urgence motivée par la circonstance que, par cette modification légale, une détermination des ressources de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités intégrant les principes de la Gestion globale est effectuée et qu'il importe que ces ressources soient reprises le plus rapidement possible dans la loi coordonnée le 14 juillet 1994, et vu l'urgence motivée par la circonstance que cette modification légale découle de l'autorisation donnée au Roi d'apporter, dans un délai expirant le 30 avril 1997, toute modification aux ressources prévues à l'article 191 de ladite loi coordonnée.".

*

* *

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

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt in essentie sommige bepalingen van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, welke betrekking hebben op de verzekeringsinkomsten en hun verdeling, aan te passen in het licht van onder meer het bij de wet van 30 maart 1994 ingevoerde globaal financieel beheer.

Uit het eerste lid van de aanhef van het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit blijkt dat de stellers ervan zich daartoe beroepen op de artikelen 8 en 10, 4°, van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

Gelet op de draagwijdte van artikel 8 van de voornoemde wet van 26 juli 1996, waarin overigens generlei bevoegdheid aan de Koning wordt gedelegeerd, valt niet in te zien hoe die bepaling de ontworpen regeling tot rechtsgrond kan strekken.

Die rechtsgrond kan daarentegen wel worden gevonden in artikel 10, 4°, van de betrokken wet van 26 juli 1996, welke 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 :

(...)

4° wijzigingen aan te brengen in de verzekeringsinkomsten, inzonderheid de heffingen bedoeld in artikel 191, 15°, 19° en 20° te verlengen;".

Uit de voorbereidende werken van de geciteerde wetsbepaling valt af te leiden dat de erin vervatte opdracht aan de Koning niet beperkend mag worden begrepen en dat die bevoegdheidsopdracht zowel inhoudt dat de verzekeringsinkomsten, bepaald in artikel 191 van de gecoördineerde wet, kunnen worden aangepast om rekening te houden met het globaal beheer van de sociale zekerheid en met nieuwe of aangepaste financieringsvormen, als dat een aantal welomschreven heffingen kunnen worden verlengd (1).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

1. Rekening houdend met de reeds geformuleerde opmerking omtrent de rechtsgrond van de ontworpen regeling, schrijve men in fine van het eerste lid van de aanhef "... , inzonderheid op artikel 10, 4°;".

(1) Gedr. St., Kamer van volksvertegenwoordigers, 1995-1996, nr. 607/1, memorie van toelichting, blz. 9.

2. Met toepassing van artikel 22 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole moet in de aanhef van het ontwerp worden melding gemaakt van het advies van de Inspectie van Financiën en van de datum waarop dat advies is uitgebracht. Daartoe volstaat het om na het derde lid van de aanhef van het voor advies voorgelegde ontwerp het volgende lid toe te voegen : "Gelet op het advies van de Inspectie van Financiën, uitgebracht op 15 april 1997;".

3.1. Artikel 1 van het ontwerp dient in twee paragrafen te worden ingedeeld, waarbij de eerste paragraaf bestaat uit de wijzigingen welke worden aangebracht in artikel 191, eerste lid, van de gecoördineerde wet (punten 1^o tot 8^o in het ontwerp) en de tweede paragraaf strekt tot de opheffing van artikel 191, tweede lid, van de gecoördineerde wet (punt 9^o in het ontwerp).

3.2. Blijkens artikel 1, 3^o, van het ontwerp, wordt artikel 191, eerste lid, 3^o, van de gecoördineerde wet, opgeheven. De Raad van State, afdeling wetgeving, stelt evenwel vast dat artikel 8 van het ontwerp van koninklijk besluit waarover heden het advies L. 26.332/1 wordt uitgebracht (1), nog wijzigingen beoogt aan te brengen in

(1) Het betreft het ontwerp van koninklijk besluit "houdende maatregelen om de toegang tot de regeling inzake verzekering voor geneeskundige verzorging te veralgemenen en te versoepelen, in het bijzonder voor de sociaal-economisch achtergestelde groepen, ter uitvoering van de artikelen 11, 2^o, 41 en 49 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels".

artikel 191, eerste lid, 3º, van de gecoördineerde wet (1). De beide ontwerpen zullen op dat punt beter op elkaar moeten worden afgestemd.

4. De wijzigingen welke artikel 2 van het ontwerp beoogt aan te brengen in artikel 192 van de gecoördineerde wet, hebben blijkbaar betrekking op het vierde lid van het laatstgenoemde artikel en niet op het derde lid ervan, zoals in de tekst van het ontwerp wordt gesteld. In aansluiting hierop dient de wijziging welke artikel 3 van het ontwerp beoogt aan te brengen in artikel 193 van de gecoördineerde wet, achterwege te worden gelaten. De volgende artikelen van het ontwerp zullen dan uiteraard moeten worden ver-nummerd.

5. Het ontwerp moet worden voorzien van een uitvoeringsbepaling.

(1) Artikel 8 van het ontwerp van koninklijk besluit waarover het advies L. 26.332/1 wordt uitgebracht treedt in werking op 1 januari 1998 (zie artikel 12 van het betrokken ontwerpbesluit).

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 :

"Vu l'urgence motivée par la circonstance que, par cette modification légale, une détermination des ressources de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités intégrant les principes de la Gestion globale est effectuée et qu'il importe que ces ressources soient reprises le plus rapidement possible dans la loi coordonnée le 14 juillet 1994, et vu l'urgence motivée par la circonstance que cette modification légale découle de l'autorisation donnée au Roi d'apporter, dans un délai expirant le 30 avril 1997, toute modification aux ressources prévues à l'article 191 de ladite loi coordonnée.".

*

* *

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

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis tend essentiellement à adapter certaines dispositions de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, qui portent sur les ressources de l'assurance et leur répartition, à la lumière notamment de la gestion financière globale instaurée par la loi du 30 mars 1994.

Le premier alinéa du préambule du projet d'arrêté soumis pour avis fait apparaître que ses auteurs invoquent à cet effet les articles 8 et 10, 4^o, de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

Vu la portée de l'article 8 de la loi du 26 juillet 1996 précitée, lequel ne délègue du reste aucune compétence au Roi, l'on n'aperçoit pas en quoi cette disposition peut procurer un fondement légal aux dispositions en projet.

En revanche, ce fondement légal peut être trouvé à l'article 10, 4^o, de la loi susmentionnée du 26 juillet 1996, qui dispose ce qui 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 :

(...)

4° d'apporter des modifications aux ressources de l'assurance, notamment en prolongeant les cotisations et prélèvements visés à l'article 191, 15°, 19° et 20°;".

Il peut être inféré des travaux préparatoires relatifs à la disposition légale citée que la délégation au Roi qui y est contenue ne peut être comprise dans un sens restrictif, et que cette délégation de pouvoir implique non seulement que les ressources de l'assurance prévues dans l'article 191 de la loi coordonnée peuvent être adaptées à la gestion globale de la sécurité sociale ainsi qu'aux formes, nouvelles ou adaptées, de financement, mais aussi qu'un certain nombre de prélèvements bien déterminés peuvent être prolongées (1).

EXAMEN DU TEXTE

1. Compte tenu de l'observation déjà formulée quant au fondement légal des dispositions en projet, il conviendrait d'écrire à la fin du premier alinéa du préambule "..., notamment l'article 10, 4°;".

(1) Doc. parl., Chambre des Représentants, 1995-1996, n° 607/1, exposé des motifs, p. 9.

2. En application de l'article 22 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, l'avis de l'Inspection des Finances doit être mentionné dans le préambule du projet, avec l'indication de la date. Il suffit, pour ce faire, d'ajouter, après le troisième alinéa du préambule du projet soumis pour avis, l'alinéa suivant : "Vu l'avis de l'Inspection des Finances, donné le 15 avril 1997;".

3.1. Il y aurait lieu de scinder l'article 1er du projet en deux paragraphes, le premier comportant les modifications apportées à l'article 191, alinéa 1er, de la loi coordonnée (points 1° à 8° dans le projet), et le deuxième prévoyant l'abrogation de l'article 191, alinéa 2, de la loi coordonnée (point 9° dans le projet).

3.2. Selon l'article 1er, 3°, du projet, l'article 191, alinéa 1er, 3°, de la loi coordonnée est abrogé. Le Conseil d'Etat, section de législation, constate néanmoins que l'article 8 du projet d'arrêté royal au sujet duquel l'avis L. 26.332/1 est rendu ce jour (1), envisage d'apporter encore des modifications à l'article 191, alinéa 1er, 3°, de

(1) Il s'agit du projet d'arrêté royal "portant des mesures visant à généraliser et assouplir l'accès au régime de l'assurance soins de santé en particulier pour les groupes socio-économiques défavorisés, en exécution des articles 11, 2°, 41 et 49 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions".

la loi coordonnée (1). Il y aura lieu d'harmoniser les deux projets sur ce point.

4. Les modifications que l'article 2 du projet entend apporter à l'article 192 de la loi coordonnée portent manifestement sur l'alinéa 4 de l'article dernièrement cité, et non sur son alinéa 3, ainsi que l'affirme le texte du projet. Il y a lieu, en conséquence, d'omettre la modification que l'article 3 du projet tend à apporter à l'article 193 de la loi coordonnée. Il conviendra évidemment de procéder à une nouvelle numérotation des articles suivants du projet.

5. Le projet doit être doté d'une disposition exécutoire.

(1) L'article 8 du projet d'arrêté royal au sujet duquel l'avis L. 26.332/1 est rendu entre en vigueur le 1er janvier 1998 (voir l'article 12 du projet d'arrêté concerné).

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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. B. SEUTIN, 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. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. C. ADAMS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE