

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 15 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 het koninklijk besluit van 1 april 1981 ter bepaling van het jaarbedrag van de inkomsten welke bedoeld zijn in artikel 37, §§ 1, 2 en 4, en tot uitvoering van artikel 49, § 5, derde lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994", 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 15 avril 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 1er avril 1981 fixant le montant annuel des revenus visés à l'article 37, §§ 1er, 2 et 4, et portant exécution de l'article 49, § 5, alinéa 3, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994", a donné le 17 avril 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2º, 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 door het feit dat het geheel van de door dit koninklijk besluit geconcretiseerde maatregelen in werking moet treden op 1 juli 1997 om bij te dragen tot het financieel evenwicht van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en dat het van belang is dat de bekendmaking zo vlug mogelijk geschiedt opdat de verzekeringsinstellingen en de betrokken administraties - met name de administratie der directe belastingen van het Ministerie van Financiën - onverwijld worden ingelicht over de regels die ze zullen moeten toepassen en over de informatie die ze zullen moeten verstrekken.".

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, 2º, 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.

*

* *

.../...

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. De in het ontwerp vervatte maatregelen kunnen beknopt worden weergegeven als volgt :

- een aantal bepalingen betreft de aard van de inkomens waarmee rekening wordt gehouden om vast te stellen of er een recht op een verhoogde verzekeringstegemoetkoming bestaat. Dat is met name het geval voor artikel 4 van het ontwerp en, wat de aanpassing van het formulier inzake de verklaring op erewoord betreft, artikel 9 en de bijlage bij het ontwerp;
- het ontwerp stelt een nieuw onderzoek in het vooruitzicht van het recht op de verhoogde verzekeringstegemoetkoming ten aanzien van de gerechtigden die op de datum van de inwerkingtreding van de ontworpen regeling dat recht genoten. Dat onderzoek dient vóór 1 juli 2000 te gebeuren, met dien verstande dat de gerechtigden die op

.../...

- de datum van de inwerkingtreding van het besluit in ontwerp de verhoogde verzekeringstegemoetkoming genieten en op die datum de leeftijd van vijfenzeventig jaar hebben bereikt, in ieder geval het recht op de verhoogde verzekeringstegemoetkoming behouden onder de op 30 juni 1997 geldende inkomensvoorwaarden (artikel 10 van het ontwerp);
- het merendeel van de bepalingen van het ontwerp is van louter wettechnische aard, in die zin dat zij sommige artikelen van het koninklijk besluit van 1 april 1981 ter bepaling van het jaarbedrag van de inkomsten welke bedoeld zijn in artikel 37, §§ 1, 2 en 4, en tot uitvoering van artikel 49, § 5, derde lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, aanpassen aan de coördinatie van de voornoemde wet en aan de afkondiging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (zie de artikelen 1 tot 3 en 5 tot 8 van het ontwerp).

2. Gelet op de sub 1 geschetste draagwijdte van het ontwerp kan dat laatste worden geacht een voldoende rechtsgrond te putten uit artikel 37, §§ 1 en 2, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, in zover die bepalingen aan de Koning de bevoegdheid verlenen om de inkomensvoorwaarden vast te stellen inzake het recht op een verhoogde verzekeringstegemoetkoming.

.../...

De artikelen 37, § 4, en 49, § 5, van dezelfde wet, strekken het ontwerp tot rechtsgrond, in zover dit sommige artikelen van het koninklijk besluit van 1 april 1981 beoogt aan te passen aan de op 14 juli 1994 gecoördineerde wet en aan het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

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 melding worden gemaakt van het advies van de Inspectie van Financiën en van de datum waarop dat advies is uitgebracht. Daartoe volstaat het om na het tweede 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 27 maart 1997;".

Artikel 4

In fine van het ontworpen artikel 5, § 1, vierde lid, f, van het koninklijk besluit van 1 april 1981 (artikel 4.7 van het ontwerp), wordt in de Nederlandse tekst gewaagd van de "inkomsten" welke overeenkomstig dat artikel reeds in rekening zijn gebracht voor de berekening van het gezinsinkomen. De Franse tekst heeft het over "les rentes (...) prises en compte pour le calcul des revenus du ménage

.../...

conformément au présent article". De in de beide teksten gehanteerde terminologie zou - naar analogie van de overige bepalingen van het koninklijk besluit van 1 april 1981 - meer eenvormig moeten worden gemaakt.

Artikel 10

1. In de tweede zin van artikel 10, § 1, van het ontwerp, wordt beter geschreven "..., wordt een einde gemaakt aan het recht op de verhoogde tegemoetkoming met ingang van de eerste dag van het tweede kwartaal na dat waarin ..." in de plaats van "..., wordt het recht op de verhoogde tegemoetkoming ingetrokken de eerste dag van het tweede kwartaal na dat waarin ...". De term "intrekking" heeft immers een specifiek-juridische betekenis en zou inhouden dat retroactief een einde wordt gemaakt aan het recht op de verhoogde tegemoetkoming, dat daardoor zou moeten worden geacht nooit te hebben bestaan.

2. Het is niet duidelijk welke objectieve en in redelijkheid verantwoorde motieven kunnen rechtvaardigen dat artikel 10, § 2, van het ontwerp, een afwijkende regeling bevat ten gunste van de personen die de leeftijd van vijfenzeventig jaar hebben bereikt op de datum van de inwerkingtreding van de ontworpen regeling. Dergelijke motieven zullen nochtans voorhanden moeten zijn opdat de desbetreffende afwijking met het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel zou kunnen worden verzoend.

.../...

Uitvoeringsbepaling

Het ontwerp zal moeten worden voorzien van een uitvoeringsbepaling.

Bijlage

Op de bijlage zal uiteraard dezelfde ondertekening moeten volgen als die welke aan het slot van de tekst van het ontwerpbesluit voorkomt.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2º, 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 door het feit dat het geheel van de door dit koninklijk besluit geconcretiseerde maatregelen in werking moet treden op 1 juli 1997 om bij te dragen tot het financieel evenwicht van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en dat het van belang is dat de bekendmaking zo vlug mogelijk geschiedt opdat de verzekeringsinstellingen en de betrokken administraties - met name de administratie der directe belastingen van het Ministerie van Financiën - onverwijld worden ingelicht over de regels die ze zullen moeten toepassen en over de informatie die ze zullen moeten verstrekken.".

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 est fait application de l'article 84, alinéa 1er, 2º, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'adéquation de la motivation à reproduire dans le préambule pourra ensuite être contrôlée, tant par le Conseil d'Etat, section d'administration, que par les juridictions ordinaires.

*

* *

.../...

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifiées 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 ci-après.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Les mesures prévues par l'arrêté en projet peuvent être résumées comme suit :

- un nombre de dispositions concernant la nature des revenus qui sont pris en compte pour déterminer s'il existe un droit à une intervention majorée de l'assurance. Tel est notamment le cas pour l'article 4 du projet et, en ce qui concerne l'adaptation de la formule de déclaration sur l'honneur, il s'agit de l'article 9 et de l'annexe du projet;
- le projet envisage un nouvel examen du droit à l'intervention majorée de l'assurance à l'égard des titulaires qui, à la date d'entrée en vigueur de la réglementation en projet, bénéficiaient de ce droit. Cet examen doit être effectué avant le 1er juillet 2000, sous cette réserve que les titulaires qui, à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, bénéficient de l'intervention majorée de l'assurance et ont atteint à

.../...

cette date l'âge de septante-cinq ans, conservent en tout cas le droit à l'intervention majorée de l'assurance sous les conditions de revenus en vigueur au 30 juin 1997 (article 10 du projet);

- la plupart des dispositions du projet sont simplement d'ordre légistique, en ce sens qu'elles adaptent certains articles de l'arrêté royal du 1er avril 1981 fixant le montant annuel des revenus visés à l'article 37, §§ 1er, 2 et 4, et portant exécution de l'article 49, § 5, alinéa 3, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, à la coordination de la loi précitée et à la promulgation du Code des impôts sur les revenus 1992 (voir les articles 1er à 3 et 5 à 8 du projet).

2. Eu égard à la portée, esquissée sous 1, du projet, on peut considérer que ce dernier tient un fondement légal suffisant de l'article 37, §§ 1er et 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, dans la mesure où ces dispositions confèrent au Roi le pouvoir de fixer les conditions de revenus en ce qui concerne le droit à une intervention majorée de l'assurance.

Les articles 37, § 4, et 49, § 5, de la même loi, constituent le fondement légal du projet, dans la mesure où ce dernier entend adapter certains articles de l'arrêté royal du 1er avril 1981 à la loi coordonnée le 14 juillet 1994 et au Code des impôts sur les revenus 1992.

.../...

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

En application de l'article 22 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, le préambule du projet doit mentionner l'avis de l'Inspection des Finances et la date à laquelle cet avis a été rendu. Il suffit à cet effet d'ajouter l'alinéa suivant après le deuxième alinéa du préambule du projet soumis pour avis : "Vu l'avis de l'Inspection des Finances, émis le 27 mars 1997;".

Article 4

A la fin de l'article 5, § 1er, alinéa 4, f, en projet, de l'arrêté royal du 1er avril 1981 (article 4.7 du projet), le texte néerlandais fait état des "inkomsten" (revenus) qui ont déjà été pris en compte pour le calcul des revenus du ménage. Le texte français mentionne "les rentes (...) prises en compte pour le calcul des revenus du ménage conformément au présent article". Par analogie avec les autres dispositions de l'arrêté royal du 1er avril 1981, la terminologie employée dans les deux textes devrait être plus uniforme.

Article 10

1. Dans la seconde phrase de l'article 10, § 1er, du projet, il serait préférable d'écrire "..., il est mis fin au droit à l'intervention majorée à partir du premier

.../...

jour du deuxième trimestre suivant celui ..." au lieu de "..., le droit à l'intervention majorée est retiré dès le 1er jour du second trimestre suivant celui ...". En effet, la notion de "retrait" a une signification juridique spécifique et impliquerait qu'il serait mis fin rétroactivement au droit à l'intervention majorée, qui devrait être considéré de ce fait comme n'ayant jamais existé.

2. Il n'apparaît pas clairement quels motifs objectifs et raisonnables peuvent justifier que l'article 10, § 2, du projet comporte un régime dérogatoire en faveur des personnes qui ont atteint l'âge de septante-cinq ans à la date d'entrée en vigueur de la réglementation en projet. Pareils motifs devront cependant être donnés pour que la dérogation en question puisse se concilier avec les principes d'égalité et de non-discrimination.

Disposition d'exécution

Le projet devra être complété par une disposition d'exécution.

Annexe

L'annexe devra évidemment être pourvue de la même signature que celle figurant au bas du texte du projet d'arrêté.

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. 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