

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 juni 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 "ter bepaling van de inkomensvoorwaarden en de voorwaarden in verband met de ingang, het behoud en de intrekking van het recht op de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, welke bedoeld zijn in artikel 37, § 1, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994", heeft op 26 juni 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 24 juin 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions de revenus et les conditions relatives à l'ouverture, le maintien et le retrait du droit à l'intervention majorée de l'assurance visées à l'article 37, § 1er, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994", a donné le 26 juin 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 wordt het spoedeisend karakter gemotiveerd

"par le fait que l'arrêté royal du 16 avril 1997 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 application des articles 11, 1º, et 49 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, entre en vigueur le 1er juillet 1997 et que ses dispositions d'exécution doivent dès lors être prises et publiées avec diligence afin de permettre aux administrations intéressées de créer les flux d'informations requis et d'appliquer les nouvelles règles.".

*

*

*

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 besluit stelt de inkomensvoorwaarden vast waaraan moet worden voldaan opdat de rechthebbenden, bedoeld in artikel 37, § 1, tweede lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, voor het recht op de verhoogde verzekeringstegemoetkoming in aanmerking zouden kunnen komen. Tevens worden de voorwaarden bepaald waaronder dat recht ingaat, wordt behouden of wordt ingetrokken.

De ontworpen regeling wordt mede betrokken op de uitbreiding van het recht op de verhoogde verzekerings-tegemoetkoming tot de in artikel 37, § 19, van de gecoördineerde wet, bedoelde categorieën van rechthebbenden.

Eén en ander houdt in dat de Koning in het voorliggende ontwerp gebruik maakt van de bevoegdheid welke Hij put uit, eensdeels, artikel 37, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wet, en, anderdeels, artikel 37, § 19, tweede lid, van dezelfde wet.

Artikel 37, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wet, draagt het de Koning immers op om, bij in Ministerraad overlegd besluit, de inkomensvoorwaarden vast te stellen waaraan de in die bepaling opgesomde rechthebbenden moeten

.../...

voldoen opdat zij en de personen te hunnen laste een verhoogde tegemoetkoming van de verzekering zouden kunnen genieten. Dezelfde wetsbepaling verleent aan de Koning ook de bevoegdheid om, bij in Ministerraad overlegd besluit, de voorwaarden vast te stellen waaronder het recht op de verhoogde verzekeringstegemoetkoming ingaat, wordt behouden of wordt ingetrokken.

Artikel 37, § 19, tweede lid, van de gecoördineerde wet, bepaalt dat de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit, een minimumduur kan vaststellen tijdens welke men één van de rechten of tegemoetkomingen, bedoeld in het eerste lid, 1^o en 2^o (1), van die bepaling, moet genieten om de verhoogde verzekeringstegemoetkoming te verkrijgen onder de in artikel 37, § 1, tweede lid, van de wet beoogde voorwaarden.

2. Artikel 9 van het ontwerp put geen rechtsgrond uit de zo-even aangehaalde artikelen 37, § 1, tweede lid, en 37, § 19, tweede lid, van de gecoördineerde wet, maar wel uit artikel 49, § 5, derde lid, van die wet, hetwelk bepaalt dat de Koning, voor de personen die niet tot een overeenkomst zijn toegetreden, de nakoming van de overeenkomstenhonoraria verbindend kan verklaren voor de verstrekkingen die zij verlenen aan de in artikel 37, §§ 1 en 19, van de wet, bedoelde rechthebbenden op de verhoogde verzekerings-tegemoetkoming.

(1) Bedoeld worden het recht op een bestaansminimum (artikel 37, § 19, eerste lid, 1^o) en door het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn verleende steun (artikel 37, § 19, eerste lid, 2^o).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Om taalkundige redenen schrijve men in de Franse tekst "... et les conditions relatives à l'ouverture, au maintien et au retrait du droit ..." in plaats van "... et les conditions relatives à l'ouverture, le maintien et le retrait ...".

Aanhef

1. Rekening houdend met de opmerking welke onder punt 2 van de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp is geformuleerd, dient het eerste lid van de aanhef te worden aangevuld als volgt :

"..., en op artikel 49, § 5, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 16 april 1997;".

2. In het tweede lid van de aanhef moet de datum worden vermeld waarop het advies van de Inspectie van Financiën is uitgebracht, namelijk op 17 juni 1997.

Artikel 2

Uit het bepaalde in artikel 37, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wet, volgt dat de rechthebbenden moeten bewijzen dat zij aan de voorwaarden voldoen om in

.../...

aanmerking te komen voor een verhoogde verzekeringstegemoetkoming "volgens de modaliteiten vastgesteld door de Minister na advies van het Comité van de Dienst voor administratieve controle".

De Koning is derhalve niet bevoegd om in artikel 2 van het ontwerp zelf de modaliteiten te regelen van het bewijs dat de rechthebbenden moeten leveren opdat zij voor de verhoogde verzekeringstegemoetkoming in aanmerking zouden kunnen komen.

Artikel 4

Gelet op de samenhang welke bestaat tussen de artikelen 2 en 4, § 1, van het ontwerp, dient de bij artikel 2 gemaakte opmerking eveneens te worden betrokken op artikel 4, § 1. Hetzelfde geldt voor de verwijzingen naar de verklaring op erewoord welke voorkomen in de artikelen 5 en 6 van het ontwerp, voor de verwijzing naar de bijlage bij het ontwerp in artikel 10 en voor die bijlage zelf.

Artikel 5

In artikel 5, § 1, vierde lid, a), van het ontwerp, wordt gewaagd van "de samenwonende niet beloonde persoon bedoeld in artikel 1, § 1, laatste lid". De Franse tekst stemt hiermee niet volledig overeen ("la personne non rétribuée au sens de l'article 1er, § 1er, dernier alinéa").

Artikel 6

.../...

1. Er is een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst van de laatste zin van artikel 6, § 2, van het ontwerp. Waar immers in de Nederlandse tekst wordt gewaagd van "de identiteit en het identificatienummer van de sociale zekerheid van deze personen alsmede van hun gezinsleden", heeft de Franse tekst het over "l'identité et l'adresse de ces personnes ainsi que le numéro d'identification de sécurité sociale de celles qui font partie de son ménage".

2. In de Nederlandse tekst van het tweede en het derde lid van artikel 6, § 4, van het ontwerp, wordt telkens gerefereerd aan het "ontnemen" van het recht op de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, in de zin van artikel 5, § 1, tweede lid, van het ontwerp. Terwille van de terminologische eenvormigheid wordt evenwel beter van de "intrekking" van dat recht gewaagd. Op die wijze wordt dan dezelfde terminologie gebruikt als in artikel 5, § 1, tweede lid, van het ontwerp, welke terminologie op haar beurt aansluit op die welke voorkomt in artikel 37, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wet.

3. Artikel 6, § 4, derde lid, van het ontwerp, voorziet in het opleggen van een administratieve sanctie lastens de rechthebbenden. Die sanctie wordt - luidens het betrokken lid - opgelegd "overeenkomstig artikel 168 van de voornoemde gecoördineerde wet". De Koning put weliswaar uit artikel 168 van de gecoördineerde wet de bevoegdheid om administratieve sancties vast te stellen die toepasselijk

.../...

zijn in geval van overtreding van de bepalingen van de wet of haar uitvoeringsbesluiten, doch die vaststelling kan blijkens artikel 168, eerste lid, van de wet, enkel gebeuren "op voorstel of na advies van de Dienst voor administratieve controle" van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering. Uit de aan de Raad van State, afdeling wetgeving, toegezonden stukken blijkt niet dat aan de in artikel 6, § 4, van het ontwerp, bedoelde administratieve sanctie een voorstel van de Dienst voor administratieve controle ten grondslag ligt of dat die Dienst over het invoeren van dergelijke sanctie heeft geadviseerd. De Koning lijkt derhalve op dat punt niet op een correcte wijze gebruik te hebben gemaakt van de bevoegdheid welke artikel 168 van de gecoördineerde wet Hem onder bepaalde voorwaarden verleent.

Artikel 7

1. Men schrijve telkens "artikel 37, § 19, eerste lid, 1^o en 2^o" en "artikel 37, § 19, eerste lid, 3^o en 4^o" in plaats van respectievelijk "artikel 37, § 19, 1^o en 2^o" en "artikel 37, § 19, 3^o en 4^o".

2. Luidens artikel 7, § 3, van het ontwerp, dient het bewijs van het genot van de desbetreffende voordelen te worden geleverd volgens de modaliteiten die zijn vastgesteld overeenkomstig artikel 3 van het koninklijk besluit van 3 november 1993, met dien verstande dat die modaliteiten "kunnen worden aangepast ten behoeve van het krachtens dit

.../...

artikel vereiste bewijs". Het is niet duidelijk door wie en op grond van welke criteria over die aanpassing zal worden beslist, noch welke de precieze draagwijdte van die aanpassing is. Indien derhalve de regering de mogelijkheid tot aanpassing van de voornoemde modaliteiten wenst te handhaven zal, terwille van de rechtszekerheid, één en ander duidelijker moeten worden aangegeven in de tekst van het ontwerp.

Artikel 11

1. Het is niet duidelijk welke objectieve en in redelijkheid verantwoorde motieven kunnen rechtvaardigen dat in artikel 11, § 2, van het ontwerp, in een afwijkende regeling wordt voorzien 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.

2. In de mate dat in artikel 11, § 3, van het ontwerp, in een regeling wordt voorzien omtrent de modaliteiten volgens welke de rechthebbenden moeten bewijzen dat zij voldoen aan de voorwaarden waaronder het recht op de verhoogde verzekeringstegemoetkoming ingaat, moet worden gerefereerd aan de bij artikel 2 gemaakte opmerking.

Uitvoeringsbepaling

.../...

Het ontwerp zal moeten worden voorzien van een uitvoeringsbepaling.

SLOTOPMERKING

Daar de ontworpen regeling bepaalde verplichtingen beoogt op te leggen aan de Administratie der directe belastingen, zou het van een behoorlijk bestuur getuigen indien ook de Minister van Financiën zou worden betrokken bij de voordracht en de medeondertekening van het ontwerp.

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, le caractère urgent est motivé

"par le fait que l'arrêté royal du 16 avril 1997 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 application des articles 11, 1°, et 49 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, entre en vigueur le 1er juillet 1997 et que ses dispositions d'exécution doivent dès lors être prises et publiées avec diligence afin de permettre aux administrations intéressées de créer les flux d'informations requis et d'appliquer les nouvelles règles.".

*

* *

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 ci-après.

.../...

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis fixe les conditions de revenus auxquelles il faut satisfaire pour que les bénéficiaires, visés à l'article 37, § 1er, alinéa 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, puissent être admis au droit à l'intervention majorée de l'assurance. Il fixe également les conditions dans lesquelles ce droit est ouvert, maintenu ou retiré.

La réglementation en projet vise notamment à étendre le droit à l'intervention majorée de l'assurance aux catégories de bénéficiaires visées à l'article 37, § 19, de la loi coordonnée.

Ces deux éléments emportent que, dans le projet examiné, le Roi exerce la compétence qu'Il tient, d'une part, de l'article 37, § 1er, alinéa 2, de la loi coordonnée, et d'autre part, de l'article 37, § 19, alinéa 2, de la même loi.

En effet, l'article 37, § 1er, alinéa 2, de la loi coordonnée confie au Roi le soin de définir, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les conditions de revenus auxquelles doivent satisfaire les bénéficiaires énumérés dans cette disposition pour que ceux-ci et les personnes à leur charge puissent bénéficier d'une intervention majorée de l'assurance. La même disposition législative confère également au Roi le pouvoir de préciser, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les conditions dans lesquelles le

.../...

droit à l'intervention majorée de l'assurance est ouvert, maintenu ou retiré.

L'article 37, § 19, alinéa 2, de la loi coordonnée, dispose que le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prévoir une durée minimale pendant laquelle le bénéfice d'un des droits ou allocations visés à l'alinéa 1er, 1^o et 2^o (1), de cette disposition est requis pour bénéficier de l'intervention majorée de l'assurance dans les conditions prévues au paragraphe 1er, alinéa 2, de la loi.

2. L'article 9 du projet ne tient aucun fondement légal des articles 37, § 1er, alinéa 2, et 37, § 19, alinéa 2, prérappelés de la loi coordonnée, mais bien de l'article 49, § 5, alinéa 3, de cette loi, qui prévoit que, pour les personnes qui n'ont pas adhéré à une convention, le Roi peut rendre obligatoire le respect des honoraires conventionnels pour les prestations qu'elles fournissent aux bénéficiaires de l'intervention majorée de l'assurance visés à l'article 37, §§ 1er et 19, de la loi.

(1) Il s'agit du droit au minimum de moyens d'existence (article 37, § 19, alinéa 1er, 1^o), et du secours accordé par le centre public d'aide sociale (article 37, § 19, alinéa 1er, 2^o).

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Par souci de correction de la langue, on écrira "... et les conditions relatives à l'ouverture, au maintien, et au retrait du droit ..." au lieu de "... et les conditions relatives à l'ouverture, le maintien et le retrait ...".

Préambule

1. Compte tenu de l'observation formulée sous le point 2 de l'examen de la portée et du fondement légal du projet, il y aurait lieu de compléter le premier alinéa du préambule comme suit :

"..., et l'article 49, § 5, modifié par l'arrêté royal du 16 avril 1997;".

2. Le deuxième alinéa du préambule doit faire mention de la date à laquelle l'avis de l'Inspection des Finances a été émis, à savoir le 17 juin 1997.

Article 2

Il résulte de l'article 37, § 1er, alinéa 2, de la loi coordonnée, que les bénéficiaires doivent établir qu'ils

.../...

remplissent les conditions pour être admis au droit à une intervention majorée de l'assurance "selon les modalités fixées par le Ministre après avis du Comité du Service de contrôle administratif".

Il n'est dès lors pas au pouvoir du Roi de régler Lui-même, à l'article 2 du projet, les modalités de la preuve que les bénéficiaires doivent fournir pour pouvoir être admis à l'intervention majorée de l'assurance.

Article 4

Eu égard à la cohésion qui existe entre les articles 2 et 4, § 1er, du projet, il faudrait également appliquer à l'article 4, § 1er, l'observation formulée à propos de l'article 2. Il en va de même pour les références à la déclaration sur l'honneur qui sont faites aux articles 5 et 6 du projet, pour la référence à l'annexe du projet qui est faite à l'article 10 et pour cette annexe même.

Article 5

L'article 5, § 1er, alinéa 4, a), du projet fait mention de "la personne non rétribuée au sens de l'article 1er, § 1er, dernier alinéa". Le texte néerlandais n'y correspond pas parfaitement ("de samenwonende niet beloonde persoon bedoeld in artikel 1, § 1, laatste lid").

.../...

Article 6

1. Il y a une discordance entre les textes français et néerlandais de la dernière phrase de l'article 6, § 2, du projet. En effet, alors que le texte français fait état de "l'identité et l'adresse de ces personnes ainsi que le numéro d'identification de sécurité sociale de celles qui font partie de son ménage", le texte néerlandais porte "de identiteit en het identificatienummer van de sociale zekerheid van deze personen alsmede van hun gezinsleden".

2. Le texte néerlandais des alinéas 2 et 3 de l'article 6, § 4, du projet utilise chaque fois le mot "ontnemen" pour désigner le retrait du droit à l'intervention majorée de l'assurance, au sens de l'article 5, § 1er, alinéa 2, du projet. Par souci de l'uniformité terminologique, il serait toutefois préférable d'employer le mot "intrekking". De cette manière, on utilise la même terminologie qu'à l'article 5, § 1er, alinéa 2, du projet, terminologie qui se rapproche quant à elle de celle figurant à l'article 37, § 1er, alinéa 2, de la loi coordonnée.

3. L'article 6, § 4, alinéa 3, du projet prévoit qu'une sanction administrative est infligée aux bénéficiaires. Cette sanction est, selon l'alinéa concerné, infligée "en application de l'article 168 de la loi coordonnée susvisée". Si le Roi tient de l'article 168 de la loi coordonnée la compétence de déterminer des sanctions administratives applicables en cas d'infraction aux dispo-

.../...

sitions de la loi ou de ses arrêtés d'exécution, Il ne peut le faire, selon l'article 168, alinéa 1er, de la loi, que "sur proposition ou après avis du Service du contrôle administratif" de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité. Il ne ressort pas des pièces transmises au Conseil d'Etat, section de législation, que la sanction administrative visée à l'article 6, § 4, du projet se fonderait sur une proposition du Service du contrôle administratif ou que ce Service aurait donné un avis sur l'instauration d'une pareille sanction. Il semble, par conséquent, que, sur ce point, le Roi n'ait pas exercé de manière adéquate la compétence que l'article 168 de la loi coordonnée Lui confère sous certaines conditions.

Article 7

1. On écrira chaque fois "article 37, § 19, alinéa 1er, 1^o et 2^o" et "article 37, § 19, alinéa 1er, 3^o et 4^o" au lieu de, respectivement, "article 37, § 19, 1^o et 2^o" et "article 37, § 19, 3^o et 4^o".

2. Selon l'article 7, § 3, du projet, la preuve du bénéfice des avantages concernés doit être fournie suivant les modalités qui ont été fixées conformément à l'article 3 de l'arrêté royal du 3 novembre 1993, sous cette réserve que ces modalités "peuvent être adaptées pour la preuve requise en vertu du présent article". Il n'apparaît pas clairement par qui et sur la base de quels critères il sera statué sur cette adaptation, ni quelle est la portée exacte de cette

.../...

dernière. Dans l'hypothèse où le gouvernement entendrait dès lors maintenir la faculté d'adapter les modalités précitées, il faudra, dans l'intérêt de la sécurité juridique, indiquer ces deux éléments de manière plus précise dans le texte du projet.

Article 11

1. On aperçoit mal quels motifs objectifs et raisonnables peuvent justifier que l'article 11, § 2, du projet prévoie 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 exister pour que la dérogation en question puisse se concilier avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

2. Dans la mesure où l'article 11, § 3, du projet règle les modalités suivant lesquelles les bénéficiaires doivent prouver qu'ils satisfont aux conditions ouvrant le droit à l'intervention majorée de l'assurance, il convient de se reporter à l'observation formulée sous l'article 2.

Exécutoire

Il faudra pourvoir le projet d'un exécutoire.

.../...

OBSERVATION FINALE

Dès lors que la réglementation en projet vise à imposer certaines obligations à l'Administration des contributions directes, il serait de bonne administration d'associer également le Ministre des Finances à la proposition et au contreseing du projet.

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,

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

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

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