

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 3 juli 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 uitvoering van artikel 69, § 4, 3e en 4e lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994, voor de verstrekkingen bedoeld in artikel 34, 12° van dezelfde wet", heeft op 8 juli 1997 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 3 juillet 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 69, § 4, alinéas 3 et 4, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, pour les prestations visées à l'article 34, 12° de la même loi", a donné le 8 juillet 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 :

"Cette urgence est motivée par le fait qu'il est important que cet arrêté royal soit pris et publié aussi vite que possible en vue de préserver l'équilibre financier du régime des soins de santé pour l'exercice 1997 et qu'il est nécessaire aux établissements de soins qui fournissent les prestations visées à l'article 34, 12° de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 de connaître dans les délais les plus brefs, les modalités et les critères du calcul des moyens financiers par institution, qui leur seront octroyés en 1997, dans leur intérêt et dans celui des bénéficiaires desdites prestations."

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, 2°, 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

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt uitvoering te geven aan het bepaalde in het derde en het vierde lid van artikel 69, § 4, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

Artikel 69, § 4, derde lid, van de voornoemde wet, verleent de Koning de bevoegdheid om de nodige maatregelen te nemen op het vlak van de procedures inzake de begrotingscontrole en de correctiemaatregelen, teneinde te verhinderen dat het globaal jaarlijks budget van de financiële middelen voor de rustoorden voor bejaarden wordt overschreden.

Artikel 69, § 4, vierde lid, van dezelfde wet, maakt de Koning bevoegd om de criteria en de modaliteiten inzake de correcties van de tegemoetkomingen voor verzorging en bijstand in de handelingen van het dagelijks leven te

.../...

bepalen indien het in artikel 69, § 4, tweede lid, van de wet bedoelde budget van financiële middelen per dienst of inrichting wordt of zal worden overschreden. In hetzelfde lid wordt voorts bepaald dat de modaliteiten waarvan sprake, met name betrekking hebben op een beperking van het aantal tegemoetkomingen op grond van het aantal bedden waarvoor die inrichtingen zijn erkend.

Zowel het derde als het vierde lid van artikel 69, § 4, van de gecoördineerde wet, schrijven voor dat de Koning dient op te treden door middel van een in Ministerraad overlegd besluit en na advies van de Overeenkomstencommissie rustoorden-verzekeringsinstellingen.

Door in casu een concrete correctiemaatregel vast te stellen voor het geval waarin één van de hypothesen vermeld in het derde en het vierde lid van artikel 69, § 4, van de gecoördineerde wet zich voordoet, geeft het ontwerp uitvoering aan de beide voornoemde leden van die wetsbepaling.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Men schrijve "... tot uitvoering van artikel 69, § 4, derde en vierde lid, van de wet betreffende ..." in plaats van "... tot uitvoering van artikel 69, § 4, 3e en 4e lid van de wet betreffende ...".

.../...

Aanhef

1. De rechtsgrond voor de ontworpen regeling kan in het eerste lid van de aanhef worden gepreciseerd door in fine van dat lid te schrijven "..., inzonderheid op artikel 69, § 4, derde en vierde lid, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 24 maart 1997;".

2. De koninklijke besluiten waarnaar in het tweede en het derde lid van de aanhef wordt verwezen strekken het ontwerp niet tot rechtsgrond en worden er niet door gewijzigd. Evenmin is de vermelding ervan noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Het tweede en het derde lid kunnen derhalve uit de aanhef worden weggelaten.

Artikel 1

1. Dit artikel houdt in dat de tegemoetkoming, bedoeld in artikel 37, § 12, van de gecoördineerde wet, met ingang van 1 juli 1997 en dit tot 30 september 1997, op onvoorwaardelijke wijze met een bepaald percentage wordt vermindert. Artikel 2 van het ontwerp voorziet in een vergelijkbare - zij het voorwaardelijke - vermindering van de desbetreffende tegemoetkoming, welke eveneens wordt doorgevoerd vanaf 1 juli 1997 tot 30 september 1997. De beide artikelen hebben derhalve voor gevolg dat de desbetreffende tegemoetkomingen met terugwerkende kracht kunnen worden vermindert, namelijk vanaf 1 juli 1997. In dit verband dienen twee opmerkingen te worden geformuleerd.

.../...

Vooreerst lijkt de terugwerking tot 1 juli 1997 niet in overeenstemming te zijn met het bepaalde in artikel 4 van het ontwerp, luidens welk het besluit in werking treedt de dag waarop het wordt bekendgemaakt.

Voorts is het de vraag of het wel degelijk de bedoeling van de regering is om de vermindering vanaf 1 juli 1997 ingang te doen vinden. Mocht zulks inderdaad de bedoeling zijn, dan dreigt de ontworpen regeling op dat punt afbreuk te doen aan verworven rechten, wat ontoelaatbaar is.

Uit wat voorafgaat volgt dat de datum vanaf welke de vermindering van de tegemoetkoming doorgang zal vinden in zowel artikel 1 als artikel 2 van het ontwerp moet worden aangepast, waarbij er best van wordt uitgegaan dat die datum niet mag voorafgaan aan de datum van bekendmaking van het voorliggend besluit in ontwerp.

2. In artikel 1, eerste lid, van het ontwerp dient het koninklijk besluit van 24 december 1996 met het correcte opschrift te worden aangehaald. Men schrijve derhalve "... van het koninklijk besluit van 24 december 1996 tot uitvoering van artikel 69, § 4, 2e lid van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, voor de verstrekkingen bedoeld in artikel 34, 12° van dezelfde wet. Als dit percentage ...".

.../...

Artikel 2

Onverminderd de opmerking welke reeds bij artikel 1 is gemaakt in verband met de datum vanaf welke de vermindering van de tegemoetkomingen kan worden toegepast, valt nog op te merken dat in artikel 2, eerste lid, het correcte opschrift van het koninklijk besluit van 16 december 1996 moet worden vermeld en dat derhalve moet worden geschreven : "... zoals bepaald in het koninklijk besluit van 16 december 1996 houdende vastlegging, voor het jaar 1997, van het globaal budget van de financiële middelen voor de verstrekkingen bedoeld in artikel 34, 12° van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, wordt de tegemoetkoming die is bedoeld in artikel 37, § 12 van dezelfde wet, vanaf ... verminderd met het volgende percentage ...".

Selon 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 :

"Cette urgence est motivée par le fait qu'il est important que cet arrêté royal soit pris et publié aussi vite que possible en vue de préserver l'équilibre financier du régime des soins de santé pour l'exercice 1997 et qu'il est nécessaire aux établissements de soins qui fournissent les prestations visées à l'article 34, 12° de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 de connaître dans les délais les plus brefs, les modalités et les critères du calcul des moyens financiers par institution, qui leur seront octroyés en 1997, dans leur intérêt et dans celui des bénéficiaires desdites prestations.".

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, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'inclusion de la motivation à reproduire dans le préambule implique que l'adéquation de cette motivation 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, 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 a pour objet de pourvoir à l'exécution de la règle énoncée aux alinéas 3 et 4 de l'article 69, § 4, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

L'article 69, § 4, alinéa 3, de la loi précitée, confère au Roi le pouvoir de prendre les mesures nécessaires en ce qui concerne les procédures de contrôle budgétaire et les mesures de correction, afin d'empêcher que le budget annuel global des moyens financiers destiné aux maisons de repos pour personnes âgées ne soit dépassé.

L'article 69, § 4, alinéa 4, de la même loi, habilite le Roi à fixer les critères et les modalités de correction des allocations pour aide et assistance dans les actes de la vie journalière lorsque le budget des moyens financiers par service ou institution visé à l'article 69, § 4, alinéa 2, de la loi, est dépassé ou sera dépassé. Le

.../...

même alinéa prévoit, par ailleurs, que les modalités évoquées peuvent notamment concerner une limitation du nombre d'allocations en fonction du nombre de lits pour lesquels ces institutions ont été agréées.

Tant l'alinéa 3 que l'alinéa 4 de l'article 69, § 4, de la loi coordonnée prescrivent que le Roi intervienne par un arrêté délibéré en Conseil des Ministres et après avis de la Commission de conventions maisons de repos-organismes assureurs.

En fixant en l'espèce une mesure de correction concrète pour le cas où l'une des hypothèses mentionnées aux alinéas 3 et 4 de l'article 69, § 4, de la loi coordonnée, se présenterait, le projet pourvoit à l'exécution des deux alinéas précités de cette disposition législative.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Dans la version néerlandaise, il conviendrait d'écrire "... tot uitvoering van artikel 69, § 4, derde en vierde lid, van de wet betreffende ..." au lieu de "... tot uitvoering van artikel 69, § 4, 3e en 4e lid, van de wet betreffende ...".

.../...

Préambule

1. Le fondement légal de la réglementation en projet pourrait être précisé au premier alinéa du préambule en écrivant à la fin de cet alinéa "..., notamment l'article 69, § 4, alinéas 3 et 4, insérés par l'arrêté royal du 24 mars 1997;".

2. Les arrêtés royaux auxquels font référence les deuxième et troisième alinéas du préambule, ne procurent aucun fondement légal au projet ni ne sont modifiés par lui. Leur mention ne s'impose pas davantage pour une bonne compréhension de la réglementation en projet. Les deuxième et troisième alinéas peuvent dès lors être omis du préambule.

Article 1er

1. Cet article emporte que du 1er juillet 1997 au 30 septembre 1997, l'intervention visée à l'article 37, § 12, de la loi coordonnée est réduite de manière inconditionnelle d'un pourcentage déterminé. L'article 2 du projet prévoit une réduction analogue - quoique conditionnelle - de l'intervention en question, réduction qui est également opérée du 1er juillet 1997 au 30 septembre 1997. Il résulte dès lors des deux articles que les interventions en cause peuvent être réduites avec effet rétroactif, à savoir à partir du 1er juillet 1997. A cet égard, il y a lieu de formuler deux observations.

.../...

Tout d'abord, la rétroactivité au 1er juillet 1997 ne se concilie pas avec la règle énoncée à l'article 4 du projet, selon laquelle l'arrêté entre en vigueur le jour de sa publication.

En outre, la question se pose de savoir si l'intention du gouvernement est effectivement que la réduction produise ses effets le 1er juillet 1997. Dans l'affirmative, la réglementation en projet risque, sur ce point, d'affecter des droits acquis, ce qui est inadmissible.

Il résulte de ce qui précède qu'il faut adapter la date à partir de laquelle la réduction de l'intervention sera mise en oeuvre, tant à l'article 1er qu'à l'article 2 du projet, et qu'il est préférable, à cet égard, de partir du principe que cette date ne peut précéder celle de la publication de l'arrêté en projet présentement examiné.

2. A l'article 1er, alinéa 1er, du projet, il y aurait lieu de faire mention de l'arrêté royal du 24 décembre 1996 avec son intitulé exact. On écrira dès lors "... de l'arrêté royal du 24 décembre 1996 d'exécution de l'article 69, § 4, alinéa 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, pour les prestations visées à l'article 34, 12° de la même loi. Si ce pourcentage ...".

.../...

Article 2

Sous réserve de l'observation déjà formulée à propos de l'article 1er, en ce qui concerne la date à partir de laquelle la réduction des interventions peut être appliquée, il convient de relever, en outre, que l'article 2, alinéa 1er, doit faire mention de l'intitulé exact de l'arrêté royal du 16 décembre 1996 et qu'il faut donc écrire : "... tel que défini dans l'arrêté royal du 16 décembre 1996 fixant pour l'année 1997, le budget global des moyens financiers pour les prestations visées à l'article 34, 12° de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, l'intervention visée à l'article 37, § 12, de la même loi est réduite du ... à raison du pourcentage suivant ...".

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,

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. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, 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. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE