

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 29 juli 1997 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van artikel 199, § 3, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994", heeft op 26 februari 1998 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 29 juillet 1997, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 199, § 3, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994", a donné le 26 février 1998 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Luidens artikel 199, § 1, eerste lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, dient elke verzekeringsinstelling een door haar te beheren bijzonder reservefonds op te richten.

Dat reservefonds is, blijkens het bepaalde in artikel 199, § 2, eerste lid, van de gecoördineerde wet, bestemd om het in artikel 198, § 3, van die wet bedoelde deel van het mali van de verzekeringsinstelling te dekken.

Artikel 199, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wet, draagt de Koning op om, na advies van de Controledienst voor de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen, de wijze te bepalen waarop "deze reserve" wordt belegd.

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit regelt de wijze van belegging van "het bijzonder reservefonds door elke verzekeringsinstelling opgericht bij toepassing van artikel 199 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994" (artikel 1, inleidende zin).

Wat dat betreft, lijkt voor de ontworpen regeling een voldoende rechtsgrond te kunnen worden gevonden in artikel 199, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wet, vermits die bepaling zoals gezegd de Koning opdraagt om de wijze vast te stellen waarop "deze reserve" wordt belegd.

.../...

De Raad van State, afdeling wetgeving, acht het niettemin wenselijk om er in dat verband op te wijzen dat de woorden "deze reserve" in artikel 199, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wet voor verschillende interpretaties vatbaar kunnen zijn.

In de eerste zin van het betrokken lid wordt immers gesteld dat "vanaf 1 januari 1997 (...) deze bijzondere reserve ten minste 180 franken per gerechtigde (moet) bedragen". De delegatiebepaling welke daarop volgt in de tweede zin van artikel 199, § 3, eerste lid, en waarop de regering zich beroept voor het uitwerken van de ontworpen regeling, zou derhalve zo kunnen worden begrepen dat de woorden "deze reserve" uitsluitend betrekking hebben op de minimumreserve van "ten minste 180 franken per gerechtigde", waarvan in de eerste zin van artikel 199, § 3, eerste lid, gewag wordt gemaakt en bijgevolg niet op het geheel van het bijzonder reservefonds (1).

Indien van deze laatste zienswijze zou worden uitgegaan, moet worden besloten dat de Koning met de voorliggende regeling de Hem door artikel 199, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wet verleende bevoegdheid te buiten gaat, vermits Hij zich niet beperkt tot het bepalen van de wijze van belegging van de minimumreserve waarop in de

(1) De vaststelling dat de delegatiebepaling waaruit de Koning zijn bevoegdheid put, onmiddellijk volgt op de vermelding van de vereiste minimumreserve, en de samenhang welke tussen de verschillende paragrafen van artikel 199 van de gecoördineerde wet bestaat, maken dat dergelijke interpretatie niet bij voorbaat valt te verwerpen.

eerste zin van dat lid wordt bedoeld, doch Hij integendeel de belegging regelt van het geheel van het bijzonder reservefonds.

De regering gaat evenwel uit van een meer extensieve interpretatie van de delegatiebepaling van artikel 199, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wet.

Het ware niettemin bevorderlijk voor de rechtszekerheid dat de regering, door middel van een wetgevend initiatief, een grotere klaarheid zou scheppen omtrent de precieze contouren van 's Konings bevoegdheid zoals die door de wetgever is opgevat, te meer daar tijdens de procedure van totstandkoming van artikel 199, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wet, op dat punt geen nadere verduidelijking werd verstrekt (1).

3. Luidens artikel 1, 2°, van het ontwerp dient het gedeelte van het bijzonder reservefonds, afkomstig van de boni bedoeld in artikel 198, § 2, van de gecoördineerde wet, "voor de verlening van voorschotten tot dekking van prestaties in de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging".

(1) Noch in het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 12 augustus 1994 (B.S., 31 augustus 1994), dat artikel 199 van de gecoördineerde wet, heeft vervangen, noch tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 december 1994, die het koninklijk besluit van 12 augustus 1994 heeft bekrachtigd, valt enige aanwijzing te vinden voor de interpretatie van de woorden "deze reserve" in de tweede zin van artikel 199, § 3, eerste lid, van die wet.

Deze bepaling stelt geen beleggingswijze vast, doch regelt integendeel de wijze waarop een gedeelte van het reservefonds moet worden aangewend.

De Koning vindt daartoe geen voldoende rechtsgrond in artikel 199, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wet.

Artikel 1, 2°, dient om die reden uit het ontwerp te worden weggelaten en de indeling van het artikel zal hieraan moeten worden aangepast.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Op het einde van het eerste lid van de aanhef kan de rechtsgrond van de ontworpen regeling worden gespecificeerd als volgt :

"..., inzonderheid op artikel 199, § 3, vervangen bij het koninklijk besluit van 12 augustus 1994;"

In het tweede en het derde lid van de aanhef kan telkens de datum worden vermeld waarop de desbetreffende adviezen werden gegeven. Het advies werd in de beide gevallen op 4 juli 1997 uitgebracht.

Voorts is het gebruikelijk om de voordrachtformule te laten aanvangen met de woorden "Op de voordracht van ...".

.../...

Artikel 1

De naamloze vennootschap "Bank van de Post" kan worden geacht te behoren tot "de door de Commissie van het Bank- en Financiewezen erkende kredietinstellingen". De woorden "of bij de naamloze vennootschap 'Bank van de Post'" op het einde van artikel 1, 1°, b), van het ontwerp, kunnen dan ook worden weggelaten.

Om de reden uiteengezet onder punt 3 van de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp, moet artikel 1, 2°, worden geschrapt.

Artikel 2

Uiteraard zal dit artikel moeten worden vervolledigd met de vermelding van de datum van inwerkingtreding.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Aux termes de l'article 199, § 1er, alinéa 1er, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, chaque organisme assureur doit créer un fonds spécial de réserve dont il doit assurer la gestion.

Selon la règle énoncée à l'article 199, § 2, alinéa 1er, de la loi coordonnée, ce fonds de réserve est destiné à couvrir la partie du déficit de l'organisme assureur, visée à l'article 198, § 3 de cette loi.

L'article 199, § 3, alinéa 1er, de la loi coordonnée charge le Roi de déterminer, après avis de l'Office de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités, la manière dont "cette réserve" sera investie.

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis règle la manière d'investir le "fonds spécial de réserve constitué par chaque organisme assureur en application de l'article 199 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994" (article 1er, phrase introductive).

A cet égard, les dispositions en projet semblent pouvoir trouver un fondement légal suffisant à l'article 199, § 3, alinéa 1er, de la loi coordonnée, cette disposition chargeant le Roi, comme il a été dit, de déterminer la manière dont "cette réserve" sera investie.

.../...

Le Conseil d'Etat, section de législation, estime néanmoins opportun de relever à ce sujet que les mots "cette réserve" figurant à l'article 199, § 3, alinéa 1er, de la loi coordonnée peuvent faire l'objet d'interprétations différentes.

La première phrase de l'alinéa concerné dispose en effet que "à partir du 1er janvier 1997, cette réserve spéciale doit s'élever au moins à 180 francs par titulaire". La délégation qui suit dans la deuxième phrase de l'article 199, § 3, alinéa 1er et sur laquelle le gouvernement se fonde pour élaborer les dispositions en projet pourrait dès lors être comprise en ce sens que les mots "cette réserve" ont exclusivement trait à la réserve minimale d'"au moins (...) 180 francs par titulaire" dont il est question dans la première phrase de l'article 199, § 3, alinéa 1er et non pas, par conséquent, à l'ensemble du fonds spécial de réserve (1).

Si cette dernière hypothèse était retenue, force serait d'en conclure que le Roi excède, par les présentes dispositions, le pouvoir que Lui alloue l'article 199, § 3, alinéa 1er, de la loi coordonnée, puisqu'Il ne se limite pas à déterminer la manière d'investir la réserve minimale visée dans la première phrase de cet alinéa, mais qu'au contraire, Il règle l'investissement de l'ensemble du fonds spécial de réserve.

(1) Le fait que la délégation sur laquelle le Roi assied sa compétence, suit immédiatement la mention de la réserve minimale requise et la connexité existant entre les différents paragraphes de l'article 199 de la loi coordonnée, font en sorte que pareille interprétation ne doit pas être rejetée par avance.

Le gouvernement se fonde toutefois sur une interprétation plus extensive de la délégation contenue dans l'article 199, § 3, alinéa 1er, de la loi coordonnée.

Il serait néanmoins préférable, pour une meilleure sécurité juridique que par la voie d'une initiative législative, le gouvernement apporte plus de clarté quant aux contours précis du pouvoir du Roi tel que le conçoit le législateur, d'autant plus que durant la procédure d'élaboration de l'article 199, § 3, alinéa 1er, de la loi coordonnée, aucun éclaircissement n'a été donné sur ce point (1).

3. Aux termes de l'article 1er, 2°, du projet, la partie du fonds spécial de réserve provenant du boni visé à l'article 198, § 2, de la loi coordonnée, "sert à l'octroi des avances destinées à couvrir les prestations en assurance obligatoire".

Cette disposition ne prévoit aucune modalité d'investissement, mais règle au contraire la manière dont une partie du fonds de réserve doit être affectée.

(1) Ni le rapport au Roi relatif à l'arrêté royal du 12 août 1994 (Moniteur belge du 31 août 1994) qui a remplacé l'article 199 de la loi coordonnée, ni les travaux préparatoires de la loi du 21 décembre 1994 qui a confirmé l'arrêté royal du 12 août 1994, ne donnent d'indications quant à l'interprétation des mots "cette réserve" figurant dans la deuxième phrase de l'article 199, § 3, alinéa 1er, de cette loi.

Le Roi ne trouve pas, à cet égard, de fondement légal suffisant à l'article 199, § 3, alinéa 1er, de la loi coordonnée.

Pour ce motif, l'article 1er, 2°, doit être omis du projet et la division de l'article sera adaptée en conséquence.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

A la fin du premier alinéa du préambule, le fondement légal des dispositions en projet peut être spécifié comme suit :

"..., notamment l'article 199, § 3, remplacé par l'arrêté royal du 12 août 1994;".

Les deuxième et troisième alinéas du préambule peuvent mentionner chaque fois la date à laquelle les avis concernés ont été donnés. L'avis a été émis dans les deux cas le 4 juillet 1997.

En outre, il est d'usage de commencer la formule de proposition par les mots "Sur la proposition de ...".

.../...

Article 1er

La société anonyme "Banque de la Poste" peut être considérée comme faisant partie des "établissements de crédit agréés par la Commission bancaire et financière". Les mots "ou auprès de la société anonyme 'Banque de la Poste'" à la fin de l'article 1er, 1°, b), du projet, peuvent dès lors être omis.

Pour le motif exposé au point 3 de l'examen de la portée et du fondement légal du projet, l'article 1er, 2°, doit être supprimé.

Article 2

Cet article devra évidemment être complété par la mention de la date d'entrée en vigueur.

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

H. COUSY,
E. WYMEERSCH,

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. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. W. VAN VAERENBERGH,
auditeur. De nota van het Coör-
dinatiebureau werd opgesteld en
toegelicht door de H. E. VANHERCK,
referendaris.

La concordance entre la version
néerlandaise et la version fran-
çaise a été vérifiée sous le con-
trôle 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