

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 17 oktober 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 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994", heeft op 20 oktober 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 17 octobre 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 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994", a donné le 20 octobre 1997 l'avis suivant :

1. Volgens artikel 84, eerste lid, 2º, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen 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 verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"par la circonstance que la composition du siège de la Commission d'appel instituée auprès du Service du contrôle médical, doit être adaptée d'urgence afin de lui permettre de siéger dans une composition différente et dans un délai raisonnable, dans des cas où, après deux annulations consécutives par le Conseil d'Etat, elle doit connaître à nouveau du même litige".

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt het aantal plaatsvervangende leden van de commissies van beroep, bedoeld in artikel 155 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, te verdubbelen.

Het ontwerp wijzigt daartoe artikel 306, § 1, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994. In die bepaling wordt immers de samenstelling van de commissies van beroep, welke reeds in artikel 155, zesde lid, van de gecoördineerde wet, wordt geregeld, aan nadere voorschriften onderworpen.

.../...

3. Het eerste lid van de aanhef van het ontwerp doet ervan blijken dat voor de ontworpen regeling een rechtsgrond wordt gezocht in artikel 156 van de gecoördineerde wet. Uit die wetsbepaling put de Koning evenwel niet de bevoegdheid om zich met de samenstelling van de commissies van beroep in te laten. Die samenstelling wordt trouwens in artikel 155, zesde lid, van de gecoördineerde wet, geregeld en in dat verband moet worden vastgesteld dat de wetgever blijkbaar niet in een systeem van plaatsvervangings heeft voorzien, wat de betrokken commissies van beroep betreft.

Het is derhalve zeer de vraag of de Koning bevoegd kan worden geacht om zelf in een systeem van plaatsvervangings te voorzien wanneer, zoals in het voorliggend geval, de wetgever niet uitdrukkelijk in enige plaatsvervangings van de leden van de commissies van beroep heeft voorzien en het evenmin nodig heeft geacht om op dat vlak enige bevoegdheid te delegeren aan de Koning.

Die vraag is des te pregnanter als men ermee rekening houdt dat, waar de wetgever in een systeem van plaatsvervangings heeft willen voorzien met betrekking tot sommige andere organen, bedoeld in de gecoördineerde wet, hij op dat vlak zelf een uitdrukkelijke regeling heeft

.../...

uitgewerkt, dan wel daartoe een specifieke delegatiebepaling in de wet heeft ingeschreven (1).

Hoe dan ook lijkt de Koning noch uit artikel 155 van de gecoördineerde wet, noch uit enige andere bepaling van die wet, een voldoende rechtsgrond te kunnen putten om de plaatsvervanging van de leden van de commissies van beroep te regelen (2), temeer daar, zoals de gemachtigde van de Regering heeft bevestigd, de betrokken plaatsvervangers in het verleden op dezelfde wijze als de effectieve leden werden benoemd door de Koning.

De commissies van beroep moeten daarenboven als volwaardige administratieve rechtscolleges worden beschouwd (3), wat het nog minder aannemelijk maakt dat de

(1) Zie onder meer de artikelen 11, 15, 17, 21, 24 en 141 van de gecoördineerde wet. Paragraaf 2 van de laatstgenoemde bepaling heeft trouwens specifiek betrekking op de samenstelling van de beperkte kamers, waarvan de beslissingen het voorwerp kunnen zijn van een beroep bij de commissies van beroep, bedoeld in het voorliggend ontwerp.

(2) Het regelen van de plaatsvervanging kan bezwaarlijk worden beschouwd als een uitvoeringsmaatregel van artikel 155, achtste lid, van de gecoördineerde wet, dat het de Koning opdraagt om de "werkingsregelen" van de commissies van beroep te bepalen.

(3) Zie in dat verband onder meer R.v.St., LISBET, nr. 14.385 van 4 december 1970; ROSU, nr. 37.546 van 30 augustus 1991; VAN STEENBERGE, nr. 39.098 van 30 maart 1992; KEIMEUL, nr. 45.756 van 26 januari 1994; DE BEER, nr. 47.774 van 6 juni 1994.

Koning, zonder daartoe uitdrukkelijk te zijn gemachtigd door de wetgever, zelf een regeling van plaatsvervangning tot stand zou brengen of aan dat begrip een concrete invulling zou geven.

4. Uit wat voorafgaat volgt dat de Koning de noodzakelijke bevoegdheid ontbeert om de plaatsvervangning van de leden van de commissies van beroep als bedoeld in het ontwerp te regelen. De wetgever zelf dient immers in een dergelijke regeling te voorzien, dan wel dient hij met een uitdrukkelijke wetsbepaling de Koning te machtigen om ten aanzien van de plaatsvervangning een regeling te treffen.

Hoe dan ook kan, in de huidige stand van de wetgeving, het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit geen doorgang vinden bij gebrek aan een voldoende rechtsgrond.

.../...

1. Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, remplacé par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, la demande d'urgence est motivée

"par la circonstance que la composition du siège de la Commission d'appel instituée auprès du Service du contrôle médical, doit être adaptée d'urgence afin de lui permettre de siéger dans une composition différente et dans un délai raisonnable, dans des cas où, après deux annulations consécutives par le Conseil d'Etat, elle doit connaître à nouveau du même litige".

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de doubler le nombre de membres suppléants des commissions d'appel visées à l'article 155 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Le projet modifie, à cet effet, l'article 306, § 1er, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994. Cette disposition, en effet, précise les modalités régissant la composition des commissions d'appel qui est déjà réglée par l'article 155, alinéa 6, de la loi coordonnée.

3. Le premier alinéa du préambule du projet indique que, pour la réglementation en projet, un fondement légal est recherché à l'article 156 de la loi coordonnée. Le Roi ne tient toutefois pas de cette disposition législative le pouvoir d'intervenir dans la composition des commissions

d'appel. Cette composition est réglée, au demeurant, à l'article 155, alinéa 6, de la loi coordonnée et force est de constater, à cet égard, que le législateur n'a manifestement pas prévu un système de suppléance pour ce qui est des commissions d'appel concernées.

La question se pose de savoir, dès lors, si l'on peut considérer qu'il est au pouvoir du Roi d'édicter Lui-même un système de suppléance lorsque, comme en l'espèce, le législateur n'a prévu explicitement aucune suppléance des membres des commissions d'appel et n'a pas davantage estimé qu'il y avait lieu de déléguer, dans ce domaine, une quelconque compétence au Roi.

Cette question est d'autant plus prégnante si l'on tient compte de ce que, lorsque le législateur a voulu prévoir un système de suppléance relativement à certains autres organes visés par la loi coordonnée, soit il a élaboré un régime explicite sur ce point même, soit il a inscrit à cet effet une délégation spécifique dans la loi (1).

En tout état de cause, le Roi ne semble pouvoir tenir ni de l'article 155 de la loi coordonnée ni d'aucune autre disposition de cette loi, un fondement légal suffisant pour régler la suppléance des membres des commissions

(1) Voir, notamment, les articles 11, 15, 17, 21, 24 et 141 de la loi coordonnée. Le paragraphe 2 de cette dernière disposition concerne d'ailleurs spécialement la composition des chambres restreintes dont les décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant les commissions d'appel visées par le projet examiné.

d'appel (1), d'autant que, ainsi que l'a confirmé le délégué du gouvernement, les suppléants concernés ont été nommés autrefois par le Roi de la même manière que les membres effectifs.

Les commissions d'appel doivent être considérées, en outre, comme des juridictions administratives à part entière (2), en sorte qu'il devient encore moins plausible que, sans y avoir été explicitement autorisé par le législateur, le Roi puisse Lui-même élaborer un système de suppléance ou mettre cette notion en oeuvre de manière concrète.

4. Il résulte de ce qui précède que le Roi ne dispose pas du pouvoir nécessaire pour régler la suppléance des membres des commissions d'appel visées par le projet. En effet, il incombe au législateur soit de prévoir lui-même une pareille réglementation, soit d'habiliter le Roi, par une disposition législative expresse, à établir les règles relatives à la suppléance.

(1) La réglementation de la suppléance ne peut guère être considérée comme une mesure d'exécution de l'article 155, alinéa 8, de la loi coordonnée, qui confie au Roi le soin de fixer les "règles de fonctionnement" des commissions d'appel.

(2) Voir, à cet égard, notamment C.E., LISBET, n° 14.385, du 4 décembre 1970; ROSU, n° 37.546, du 30 août 1991; VAN STEENBERGE, n° 39.098, du 30 mars 1992; KEIMEUL, n° 45.756, du 26 janvier 1994; DE BEER, n° 47.774, du 6 juin 1994.

En toute hypothèse, le projet d'arrêté royal soumis pour avis ne peut, en l'état actuel de la législation, être concrétisé à défaut de fondement légal suffisant.

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

G. DE MUNTER,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

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. 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. M. VAN DAMME.

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,

G. DE MUNTER

J. DE BRABANDERE