

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 12 november 1997 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over amendementen van de Regering op het ontwerp van wet "houdende sociale bepalingen", heeft op 17 november 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 12 novembre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur des amendements du Gouvernement au projet de loi "portant des dispositions sociales", a donné le 17 novembre 1997 l'avis suivant :

1. Volgens artikel 84, eerste lid, 2^o, 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 die spoedeisendheid gemotiveerd

"par la nécessité d'intégrer ces amendements dans l'avant-projet de loi susmentionné (1), dont la discussion en Commission des Affaires sociales de la Chambre des Représentants vient de débiter".

2. 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.

3.1. Het eerste amendement dat voor advies wordt voorgelegd strekt ertoe artikel 27bis van de wet van

(1) Bedoeld wordt het ontwerp van wet houdende sociale bepalingen (Gedr. St., Kamer van volksvertegenwoordigers, 1996-1997, nrs. 1184/1 en 1185/1).

6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen, dat artikel 110 van het voornoemd ontwerp van wet houdende sociale bepalingen in de wet van 6 augustus 1990 beoogt in te voegen, met een bijkomend lid aan te vullen.

Het in de wet van 6 augustus 1990 in te voegen artikel 27bis bevat een regeling betreffende de toekenning van rijkstoelagen aan de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen die gedurende het jaar voorafgaand aan het betrokken begrotingsjaar een dienst geneeskundige verzorging hebben ingericht voor de zelfstandigen en de leden van de kloostergemeenschappen die vrijwillig zijn toegetreden tot deze dienst voor de andere geneeskundige verstrekkingen dan die voorzien bij de regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging welke op hen betrekking hebben.

Het voor advies voorgelegde amendement beoogt de verdeling te regelen van de voornoemde rijkstoelagen onder de landsbonden van ziekenfondsen. Daartoe wordt bepaald dat de verdeling moet gebeuren op basis van de normatieve verdeelsleutel, bedoeld in artikel 201 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, en rekening houdend met de parameters die worden omschreven in artikel 196, §§ 3 en 4, van die wet. Op die wijze willen de indieners van het amendement bereiken dat bij de verdeling van de rijkstoelagen de objectieve verschillen in de gezondheidsrisico's tussen de leden van de ziekenfondsen worden ondervangen.

.../...

3.2. Het amendement moet worden geconcipieerd als een amendement op artikel 110 van het ontwerp van wet houdende sociale bepalingen, vermits het dat artikel is dat een artikel 27bis beoogt in te voegen in de voornoemde wet van 6 augustus 1990.

3.3. Het is voor een behoorlijke regelgeving onontbeerlijk dat normatieve teksten beknopt zijn en in voldoende duidelijke bewoordingen worden geformuleerd. In geen geval hoort in een normatieve tekst een herhaling thuis van wat reeds is bepaald. Nochtans lijkt de tweede volzin van het ontworpen laatste lid van artikel 27bis neer te komen op de herhaling van wat reeds uit de eerste volzin van dat lid valt af te leiden. Het feit dat daarenboven in de tweede volzin andere bewoordingen worden gebruikt dan in de eerste volzin het geval is, maakt dat de betrokken herhaling niet enkel overbodig is, doch tevens nefast voor de rechtszekerheid.

Uit wat voorafgaat volgt derhalve dat het ontworpen lid moet worden afgeslankt door de herhaling te schrappen.

3.4. De verantwoording bij het ontworpen laatste lid van artikel 27bis doet ervan blijken dat de verdeling van de rijkstoelagen op zulk een wijze dient te gebeuren dat verschillen in de uitgaven tussen de ziekenfondsen, die het gevolg zijn van verschillen in de risicosamenstelling van de leden ervan, door de toelagen worden gecompenseerd.

.../...

Deze verantwoording zou op een meer duidelijke wijze in de tekst van het ontworpen lid tot uitdrukking gebracht moeten worden dan nu het geval is. Daarbij zal er ook moeten worden over gewaakt dat de Nederlandse en de Franse tekst met elkaar overeenstemmen.

3.5. Het is niet duidelijk waarom in de eerste volzin van het ontworpen lid enkel van een verdeling van de toelagen onder de "landsbonden" wordt gewaagd en er niet tevens melding wordt gemaakt van de ziekenfondsen, zoals in het eerste lid van artikel 27bis.

4.1. Het tweede amendement dat voor advies aan de afdeling wetgeving is voorgelegd strekt ertoe artikel 200 van de gecoördineerde wet te vervangen. In dat artikel is nu het principe ingeschreven van de blokkering per 31 december 1994 van de erin bedoelde rekening-courant en wordt bepaald dat de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit en op voorstel van de Raad van de Controledienst en na advies van zijn Technisch Comité, de wijze bekrachtigt waarop de per 31 december 1994 geblokkeerde rekening wordt aangezuiverd. In de met het amendement in te voegen nieuwe bepaling van artikel 200 van de gecoördineerde wet wordt de regeling voor die aanzuivering in de betrokken wetsbepaling zelf opgenomen.

.../...

4.2. Het amendement zal budgettaire gevolgen met zich meebrengen welke het voorafgaand akkoord van de Minister van Begroting impliceren. Aan de Raad van State is meegedeeld dat dergelijk akkoord alsnog niet werd verleend. De hierna volgende opmerkingen dienen dan ook met het nodige voorbehoud te worden gelezen.

4.3. Artikel 120 van het ontwerp van wet houdende sociale bepalingen beoogde reeds een aantal wijzigingen aan te brengen in artikel 200 van de gecoördineerde wet. Als gevolg van het voorliggend amendement dienen die wijzigingen evenwel te vervallen. Het amendement moet hoe dan ook worden geconcipieerd als een amendement op het vornoemd artikel 120 van het betrokken wetsontwerp.

4.4. In het nieuwe artikel 200, § 1, van de gecoördineerde wet, lijkt de verwijzing naar "artikel 12, 4°" van die wet, te moeten worden vervangen door de verwijzing naar "artikel 12, 5°".

1. 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, cette urgence est motivée

"par la nécessité d'intégrer ces amendements dans l'avant-projet de loi susmentionné (1), dont la discussion en Commission des Affaires sociales de la Chambre des Représentants vient de débiter."

2. 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.

3.1. Le premier amendement soumis pour avis vise à ajouter un alinéa supplémentaire à l'article 27bis de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, que l'article 110 du projet de loi précité portant des dispositions sociales entend insérer dans la loi du 6 août 1990.

(1) Il s'agit du projet de loi portant des dispositions sociales (Doc. Parl., Chambre des représentants, 1996-1997, n^{os} 1184/1 et 1185/1).

L'article 27bis à insérer dans la loi du 6 août 1990 règle l'octroi de subventions de l'Etat aux mutualités et unions nationales de mutualités qui, durant l'année précédant l'exercice budgétaire concerné ont organisé un service des soins de santé en faveur des travailleurs indépendants et des membres des communautés religieuses qui ont adhéré volontairement à ce service pour les prestations de santé autres que celles prévues par le régime d'assurance obligatoire soins de santé qui les concernent.

L'amendement soumis pour avis vise à régler la répartition des subventions de l'Etat précitées entre les unions nationales de mutualités. Il est disposé à cet effet que la répartition doit s'opérer sur la base de la clef de répartition normative, visée à l'article 201 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, et en tenant compte des paramètres définis à l'article 196, §§ 3 et 4, de cette loi. Ce faisant, les auteurs de l'amendement visent à ce que lors de la répartition des subventions de l'Etat, les différences objectives dans les risques de santé des membres des mutualités soient compensées.

3.2. L'amendement doit être conçu comme un amendement à l'article 110 du projet de loi portant des dispositions sociales, puisque cet article entend précisément insérer un article 27bis dans la loi du 6 août 1990 précitée.

3.3. Une bonne législation requiert impérativement que les textes normatifs soient concis et formulés en des termes suffisamment clairs. En aucun cas, un texte normatif ne peut répéter des dispositions qui ont déjà été énoncées. La

.../...

seconde phrase du dernier alinéa en projet de l'article 27bis revient toutefois à répéter ce qui se déduit déjà de la première phrase de cet alinéa. Le fait qu'en outre, la seconde phrase emploie d'autres termes que la première, rend la répétition concernée non seulement superflue, mais également néfaste à la sécurité juridique.

Il résulte dès lors de ce qui précède que l'alinéa en projet doit être condensé en supprimant la répétition.

3.4. La justification relative au dernier alinéa en projet de l'article 27bis indique que la répartition des subventions de l'Etat doit s'effectuer de telle façon que des différences dans les dépenses entre les mutualités, qui sont l'effet des différences dans la composition des risques de leurs membres, soient compensées.

Cette justification devrait être exprimée dans le texte de l'alinéa en projet plus clairement qu'elle ne l'est actuellement. Il faudra également veiller à cet égard à ce que les textes français et néerlandais soient en harmonie.

3.5. Le texte ne fait pas apparaître clairement pourquoi la première phrase de l'alinéa en projet fait uniquement état d'une répartition des subventions entre les "unions nationales" et ne mentionne pas également les mutualités, comme à l'alinéa 1er de l'article 27bis.

4.1. Le second amendement soumis pour avis à la section de législation vise à remplacer l'article 200 de la loi coordonnée. Cet article consacre désormais le principe du blocage, au 31 décembre 1994, du compte courant qui y est

.../...

visé et dispose que sur la proposition du Conseil de l'Office de contrôle et après avis de son Comité technique, le Roi entérine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les modalités d'apurement du compte bloqué au 31 décembre 1994. La nouvelle disposition de l'article 200 de la loi coordonnée, à insérer par l'amendement, incorpore le règlement prévu pour cet apurement dans la disposition légale concernée même.

4.2. L'amendement aura des incidences budgétaires qui impliquent l'accord préalable du Ministre du Budget. Il a été communiqué au Conseil d'Etat que pareil accord n'a pas encore été donné. Les observations qui suivent doivent dès lors être lues avec les réserves nécessaires.

4.3. L'article 120 du projet de loi portant des dispositions sociales visait déjà à apporter certaines modifications à l'article 200 de la loi coordonnée. Vu le présent amendement, ces modifications deviennent toutefois sans objet. L'amendement doit quoi qu'il en soit être conçu comme un amendement à l'article 120 précité du projet de loi concerné.

4.4. Dans l'article 200, § 1er, nouveau, de la loi coordonnée, la référence à "l'article 12, 4º", de cette loi semble devoir être remplacée par la référence à "l'article 12, 5º".

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. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld 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. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE