

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 12 december 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 en tot opheffing van koninklijke besluiten, genomen in uitvoering van artikel 33, eerste lid van dezelfde gecoördineerde wet", heeft op 16 december 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 12 décembre 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 en exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, et portant abrogation des arrêtés royaux, pris en exécution de l'article 33, premier alinéa de la même loi coordonnée", a donné le 16 décembre 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 wordt de spoedeisendheid gemotiveerd door het feit

"que l'arrêté royal du 25 avril 1997 portant des mesures visant à généraliser et à assouplir l'accès au régime de l'assurance soins de santé en particulier pour les groupes socio-économiques défavorisés, en exécution des articles 11, 2°, 41 et 49 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, publié le 19 juin 1997 apporte des modifications dans la réglementation de l'assurabilité contenue dans la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, qui entrent en vigueur au 1er janvier 1998; qu'il s'impose, par conséquent, d'exécuter à temps le régime légal modifié de l'assurabilité et que ces dispositions d'exécution doivent être prises et communiquées le plus rapidement possible afin de rendre possible l'octroi de droits conformément à la nouvelle réglementation à la date fixée d'entrée en vigueur, sachant que l'adaptation des procédures administratives existantes, automatisées et manuelles, exige du temps".

*

* *

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 koninklijk besluit van 25 april 1997 houdende maatregelen om de toegang tot de regeling inzake verzekering voor geneeskundige verzorging te veralgemenen en te versoepelen, in het bijzonder voor de sociaal-economisch achtergestelde groepen, ter uitvoering van de artikelen 11, 20, 41 en 49 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, heeft met ingang van 1 januari 1998 een aantal wijzigingen aangebracht in de regeling van de verzekerbaarheid op het vlak van de geneeskundige verzorging, zoals die is vervat in de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

Eén van de aldus in de wet aangebrachte wijzigingen bestaat erin dat een einde wordt gemaakt aan het bestaan van de residuaire stelsels, in die zin dat, benevens het algemene stelsel, er nog slechts de stelsels voor de zelfstandigen en de kloostergemeenschappen zullen overblijven.

.../...

Het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt het koninklijk besluit van 3 juli 1996, dat het algemene uitvoeringsbesluit van de voornoemde gecoördineerde wet is, aan te passen aan de wijzigingen welke het koninklijk besluit van 25 april 1997 in die wet heeft aangebracht. Het ontwerp strekt er derhalve toe uitvoering te geven aan de artikelen van de gecoördineerde wet welke door het laatstgenoemde besluit werden gewijzigd. Tevens wordt de gelegenheid te baat genomen om sommige artikelen van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 in overeenstemming te brengen met bepaalde recent gewijzigde regels van het burgerlijk recht, zoals bijvoorbeeld die met betrekking tot de afstamming.

Evenals het koninklijk besluit van 25 april 1997 treedt de ontworpen regeling op 1 januari 1998 in werking.

2. De Koning kan worden geacht een voldoende rechtsgrond te putten uit de artikelen van de gecoördineerde wet welke worden opgesomd in het eerste lid van de aanhef. Wel is het zo dat met de ontworpen regeling geen uitvoering wordt gegeven aan artikel 33 van de gecoördineerde wet. Het ontwerp houdt immers geen verruiming in van de toepassings-sfeer van de gecoördineerde wet in de zin van artikel 33 van die wet.

Daarenboven valt uit het eerste lid van de aanhef af te leiden dat de stellers van het ontwerp zich beroepen op artikel 33 van de gecoördineerde wet, zoals die bepaling is gewijzigd bij het koninklijk besluit van 25 april 1997 en zoals ze bijgevolg met ingang van 1 januari 1998 zal gelden.

.../...

Het aldus gewijzigde artikel 33 biedt evenwel geen rechtsgrond voor de ontworpen regeling. Hieraan wordt geen afbreuk gedaan door de vaststelling dat artikel 37 van het ontwerp vier koninklijke besluiten beoogt op te heffen welke waren genomen ter uitvoering van artikel 33, van de gecoördineerde wet, zoals die bepaling gold vóór de wijziging ervan bij het koninklijk besluit van 25 april 1997.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Om de reden weergegeven onder punt 2 van de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp wordt ook in het opschrift beter niet verwezen naar artikel 33 van de gecoördineerde wet. De woorden "en tot opheffing van koninklijke besluiten, genomen in uitvoering van artikel 33, eerste lid van dezelfde gecoördineerde wet" kunnen derhalve worden geschrapt.

Aanhef

1. Vermits artikel 33 van de gecoördineerde wet, zoals die bepaling vanaf 1 januari 1998 zal gelden, het ontwerp niet tot rechtsgrond strekt, wordt de vermelding ervan in het eerste lid beter achterwege gelaten.

Voorts dient op het einde van het betrokken lid van de aanhef te worden geschreven :

.../...

"..., inzonderheid op artikel 32, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996 en het koninklijk besluit van 25 april 1997, en op de artikelen 121 tot 125, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 25 april 1997;".

2. Waar nodig moeten in het tweede lid de wijzigende besluiten worden vermeld. Men schrijve dienvolgens :

"..., inzonderheid op de artikelen 123 tot 125, 127 tot 136, 160, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 8 augustus 1997, 251, 252, 254, 276, 282, 284, 286, 288, 290, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 13 april 1997, en 294;".

3. Met toepassing van artikel 22 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, moet in de aanhef melding worden gemaakt van het advies van de Inspectie van Financiën en van de datum waarop dat advies is uitgebracht. Men voege derhalve na het vierde lid van de aanhef de volgende verwijzing toe :

"Gelet op het advies van de Inspectie van Financiën, uitgebracht op 28 november 1997;".

.../...

Artikel 1

1. Uiteraard moet in de inleidende zin worden gerefereerd aan "het koninklijk besluit van 3 juli 1996" in plaats van aan "het koninklijk besluit van 3 juli 1997".

2. Blijkens de inleidende zin van het ontworpen artikel 123, eerste lid, 3, worden de kinderen beoogd "tot en met de leeftijd van 25 jaar". In het huidig artikel 123, eerste lid, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996, wordt evenwel gewaagd van kinderen die "jonger zijn dan ten volle 25 jaar". Waar de eerstgenoemde zinsnede zo zou kunnen worden begrepen dat de betrokken kinderen "nog geen 26 jaar (mogen) zijn", houden de bewoordingen welke worden gebezigd in het huidig artikel 123, eerste lid, in dat ermee ook kinderen worden bedoeld die "nog geen 25 jaar geworden zijn". Het is de vraag of de regering met deze terminologische aanpassing inderdaad een inhoudelijke wijziging heeft willen aanbrengen in artikel 123, eerste lid, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996. Mocht dat niet het geval zijn, dan wordt bij voorkeur de bestaande terminologie overgenomen.

Artikel 8

De vraag rijst of het ontworpen artikel 128ter voldoende rekening houdt met het in het koninklijk besluit van 23 december 1996 vervatte principe van de geleidelijke gelijkschakeling van de pensioenleeftijd van mannen en vrouwen.

.../...

Artikelen 15 tot 17

Uit deze artikelen valt niet duidelijk af te leiden dat, zoals de bedoeling blijkt te zijn, artikel 131 van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 wordt vervangen door een nieuwe bepaling, welke echter geen deel meer uitmaakt van afdeling II van het betrokken hoofdstuk, doch wel van afdeling III van dat hoofdstuk.

Daarom kan worden overwogen om artikel 15 van het ontwerp te schrappen en in de inleidende zin van artikel 16 te schrijven : "... van afdeling III van hoofdstuk II van titel II van hetzelfde koninklijk besluit, bevattende een artikel 131, wordt vervangen ...".

Om analoge redenen moet dan ook artikel 18 uit het ontwerp worden weggelaten en moet in de inleidende zin van artikel 19 worden geschreven : "... van afdeling IV van hoofdstuk III van titel II van hetzelfde koninklijk besluit, bevattende de artikelen 132 tot 135, wordt vervangen ...".

Artikel 37

Het onder 4^o bedoelde koninklijk besluit maakte in ontwerpvorm het voorwerp uit van het advies L. 27.155/1 dat de Raad van State, afdeling wetgeving, op 2 december 1997 heeft uitgebracht. Het beoogde besluit kan uiteraard worden opgeheven, zij het dat artikel 37, 4^o, nog zal moeten worden aangevuld met de vermelding van de datum ervan.

.../...

Slotopmerking

De artikelen 34 en 35 van het ontwerp zijn, althans wat de aan de Raad van State voorgelegde tekst betreft, niet volledig.

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, l'urgence est motivée par le fait

"que l'arrêté royal du 25 avril 1997 portant des mesures visant à généraliser et à assouplir l'accès au régime de l'assurance soins de santé en particulier pour les groupes socio-économiques défavorisés, en exécution des articles 11, 2°, 41 et 49 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, publié le 19 juin 1997 apporte des modifications dans la réglementation de l'assurabilité contenue dans la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, qui entrent en vigueur au 1er janvier 1998; qu'il s'impose, par conséquent, d'exécuter à temps le régime légal modifié de l'assurabilité et que ces dispositions d'exécution doivent être prises et communiquées le plus rapidement possible afin de rendre possible l'octroi de droits conformément à la nouvelle réglementation à la date fixée d'entrée en vigueur, sachant que l'adaptation des procédures administratives existantes, automatisées et manuelles, exige du temps".

*

*

*

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

1. L'arrêté royal du 25 avril 1997 portant des mesures visant à généraliser et assouplir l'accès au régime de l'assurance soins de santé en particulier pour les groupes socio-économiques défavorisés, en exécution des articles 11, 2°, 41 et 49 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions a apporté, à compter du 1er janvier 1998, certaines modifications à la réglementation de l'assurabilité sur le plan des soins de santé, telle qu'elle figure dans la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

L'une des modifications ainsi apportées dans la loi consiste à mettre fin à l'existence des régimes résiduels en ce sens que, à côté du régime général, ne subsisteront plus que les régimes des travailleurs indépendants et des communautés religieuses.

Le projet soumis pour avis vise à adapter l'arrêté royal du 3 juillet 1996, qui constitue l'arrêté général d'exécution de la loi coordonnée précitée, aux modifications que l'arrêté royal du 25 avril 1997 a apportées à cette loi. Le projet tend dès lors à mettre en oeuvre les articles de la loi coordonnée qui ont été modifiés par ce dernier arrêté. L'occasion est également mise à profit pour harmoniser certains articles de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 avec certaines dispositions, récemment modifiées, du droit civil, comme par exemple celles concernant la filiation.

.../...

Comme l'arrêté royal du 25 avril 1997, la réglementation en projet entrera en vigueur le 1er janvier 1998.

2. Le Roi peut être réputé tirer un fondement légal suffisant des articles de la loi coordonnée qui sont énumérés dans le premier alinéa du préambule. La réglementation en projet ne pourvoit toutefois pas à l'exécution de l'article 33 de la loi coordonnée. Le projet n'implique en effet aucune extension du champ d'application de la loi coordonnée, au sens de l'article 33 de cette loi.

En outre, il y a lieu d'inférer du premier alinéa du préambule que les auteurs du projet invoquent l'article 33 de la loi coordonnée, telle que cette disposition a été modifiée par l'arrêté royal du 25 avril 1997 et telle qu'elle sera par conséquent applicable à compter du 1er janvier 1998. L'article 33 ainsi modifié ne procure toutefois aucun fondement légal à la réglementation en projet. Il est indifférent à cet égard que l'article 37 du projet vise à abroger quatre arrêté royaux pris en exécution de l'article 33 de la loi coordonnée, telle que cette disposition était applicable avant sa modification par l'arrêté royal du 25 avril 1997.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Pour le motif indiqué au point 2 de l'examen de la portée et du fondement légal du projet, il est préférable

.../...

que l'intitulé ne fasse pas non plus référence à l'article 33 de la loi coordonnée. Les mots "et portant abrogation des arrêtés royaux, pris en exécution de l'article 33, premier alinéa de la même loi coordonnée" peuvent dès lors être supprimés.

Préambule

1. Etant donné que l'article 33 de la loi coordonnée, telle que cette disposition sera applicable à compter du 1er janvier 1998, ne procure aucun fondement légal au projet, il vaut mieux supprimer sa mention au premier alinéa.

En outre, il conviendra, à la fin de l'alinéa concerné, d'écrire ce qui suit :

"..., notamment l'article 32, modifié par la loi du 4 août 1996 et l'arrêté royal du 25 avril 1997, et les articles 121 à 125, modifiés par l'arrêté royal du 25 avril 1997;".

2. S'il y a lieu, on mentionnera, au deuxième alinéa, les arrêtés modificatifs. L'on écrira dès lors :

"..., notamment les articles 123 à 125, 127 à 136, 160, modifié par l'arrêté royal du 8 août 1997, 251, 252, 254, 276, 282, 284, 286, 288, 290, modifié par l'arrêté royal du 13 avril 1997, et 294;".

.../...

3. En application de l'article 22 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, il y a lieu de mentionner dans le préambule, l'avis de l'Inspection des Finances, ainsi que la date à laquelle cet avis a été émis. Il importe dès lors d'ajouter l'alinéa suivant, après le quatrième alinéa du préambule :

"Vu l'avis de l'Inspection des Finances, donné le 28 novembre 1997;".

Article 1er

1. Il y aura évidemment lieu, dans la phrase liminaire, de se référer à "l'arrêté royal du 3 juillet 1996" et non à "l'arrêté royal du 3 juillet 1997".

2. La phrase introductive de l'article 123, alinéa 1er, 3, en projet, vise les enfants "jusques et y compris l'âge de 25 ans". Dans l'actuel article 123, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996, il est toutefois fait mention d'enfants "de moins de 25 ans accomplis". Alors que le premier membre de phrase reproduit ci-dessus pourrait être interprété en ce sens que les enfants concernés "n'ont pas (ne peuvent avoir) atteint l'âge de 26 ans", la formulation de l'actuel article 123, alinéa 1er, implique qu'y sont également visés les enfants "n'ayant pas encore atteint l'âge de 25 ans". L'on peut s'interroger sur le point de savoir si par cette adaptation terminologique, le gouvernement a effectivement eu l'intention de modifier, quant au fond, l'article 123, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996. Si tel n'était pas le cas, il serait préférable de se conformer à la terminologie existante.

.../...

Article 8

La question se pose de savoir si l'article 128ter en projet tient suffisamment compte du principe de l'égalisation progressive de l'âge de la retraite des hommes et des femmes, énoncé dans l'arrêté royal du 23 décembre 1996.

Articles 15 à 17

Ces articles n'indiquent pas clairement qu'ainsi que le projet semble le vouloir, l'article 131 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 est remplacé par une nouvelle disposition, laquelle ne fait toutefois plus partie de la section II du chapitre concerné, mais de la section III de ce chapitre.

Il peut être envisagé dès lors de supprimer l'article 15 du projet, et d'écrire dans la phrase liminaire de l'article 16 : ... de la section III du chapitre II du titre II du même arrêté royal, comportant un article 131, est remplacé ...".

Pour des motifs analogues, il y aura lieu d'omettre également l'article 18 du projet, et d'écrire dans la phrase liminaire de l'article 19 : "... de la section IV du chapitre III du titre II du même arrêté royal, comportant les articles 132 à 135, est remplacé ...".

Article 37

L'arrêté royal visé au 4° a été soumis, sous forme de projet, à la section de législation du Conseil d'Etat, qui a donné à ce sujet le 2 décembre 1997 l'avis L. 27.155/1. Cet arrêté peut de toute évidence être abrogé, pour autant que l'article 37, 4°, soit complété par la mention de sa date.

Observation finale

Les articles 34 et 35 du projet sont incomplets, à tout le moins pour ce qui est du texte soumis au Conseil d'Etat.

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. W. WEYMEERSCH, adjunct-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. W. WEYMEERSCH, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE