

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 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 "houdende de voorwaarden waaronder de toepassing van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, tot de zelfstandigen en de leden van kloostergemeenschappen wordt verruimd", heeft op 16 december 1997 het volgende advies gegeven :

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 "portant les conditions dans lesquelles l'application de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, est étendue aux travailleurs indépendants et aux membres des communautés religieuses", a donné le 16 décembre 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2º, 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, 2º, 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 au Moniteur belge du 19 juin 1997, a jeté les bases légales permettant de réformer l'assurabilité notamment dans le secteur des travailleurs indépendants; que cette réforme d'ampleur était à préparer en tenant compte d'autres modifications fondamentales relatives d'une part, à l'intervention majorée de l'assurance et d'autre part, à l'introduction d'une carte d'identité sociale; que les travaux préparatoires ont, en conséquence, exigé de nombreuses réunions et que la publication de ces mesures, entrant en vigueur au 1er janvier 1998, doit se faire sans délai étant donné que des instructions précises doivent être données aux administrations et organismes (dont les organismes assureurs) concernés qui devront alors prendre les dispositions - notamment informatiques - s'imposant."

*

* *

Zoals uit het bovenstaande blijkt wordt de hoogdringendheid gemotiveerd door de inwerkingtreding op 1 januari 1998 van de maatregelen te treffen ter uitvoering

.../...

van het koninklijk besluit van 25 april 1997. Dat besluit heeft echter geen wijzigingen gebracht aan artikel 33, eerste lid, 1^o en 2^o, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, dat de rechtsgrond vormt voor het ontwerp waarover advies wordt gevraagd.

Wat dat betreft meent de Raad van State, afdeling wetgeving, alhoewel hij niet over alle nodige gegevens beschikt om zich een nauwkeurig oordeel te vormen omtrent de aangehaalde motivering, er niettemin op te moeten wijzen dat, ingeval toepassing wordt gemaakt van het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2^o, 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 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.

.../...

1. De Inspecteur van Financiën heeft op 25 november 1997 over het ontwerp advies uitgebracht, zoals voorgeschreven door artikel 14, 1^o, a) van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole. Overeenkomstig artikel 22, eerste lid, van hetzelfde koninklijk besluit moet van dat advies melding worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp, met opgave van zijn datum.

2. Luidens artikel 2 van het ontwerp omschrijft de Koning de verstrekkingen bedoeld in artikel 1, 19^o en 20^o en bepaalt Hij de voorwaarden waaronder de ziekteverzekering tegemoetkomt in de kostprijs van deze verstrekkingen, terwijl de Minister die de sociale voorzorg onder zijn bevoegdheid heeft op voorstel van het Comité van de verzekering voor geneeskundige verzorging de tegemoetkoming vaststelt voor de in dezelfde bepaling bedoelde verstrekkingen.

2.1. De Koning ontleent aan artikel 33, eerste lid, 1^o en 2^o, van de voornoemde gecoördineerde wet voldoende rechtsgrond om de voorwaarden te bepalen waaronder de ziekteverzekering tegemoetkomt in de kostprijs van de in artikel 1, 19^o en 20^o van het ontwerp bedoelde verstrekkingen. Het eerste lid van het ontworpen artikel 2 lijkt dan ook overbodig te zijn. Indien het echter de bedoeling is dat de Koning de desbetreffende opdracht uitvoert zonder voorafgaand overleg in Ministerraad, dan is zulks evenwel in strijd met voornoemde wetsbepaling. Immers, deze luidt dat de Koning bij een in Ministerraad overlegd

.../...

besluit de toepassingssfeer van de wet geheel of gedeeltelijk kan verruimen tot de zelfstandigen en de kloosterlingen. Vaststellen van voorwaarden waaraan de tegemoetkoming van de ziekteverzekering onderworpen is houdt een gedeeltelijke verruiming in en vereist dan ook het overleg in Ministerraad.

Bovendien moet de opdracht welke in het tweede lid aan de bevoegde minister wordt gegeven zo worden begrepen dat deze louter op bijkomstige taken betrekking kan hebben.

3. In artikel 19 van het ontwerp wordt de Dienst voor administratieve controle van het RIZIV de bevoegdheid verleend om de regelen vast te leggen volgens welke de in artikel 5 beoogde personen bewijzen dat zij zich in één der daar bedoelde situaties bevinden.

Aangezien het hier gaat om het stellen van normen inzake bewijslevering, dient het minstens aan de minister toe te komen om deze aangelegenheid te regelen. Overigens kan bezwaarlijk worden aanvaard dat de met een controle belaste administratie zelf de controlenormen vaststelt.

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 au Moniteur belge du 19 juin 1997, a jeté les bases légales permettant de réformer l'assurabilité notamment dans le secteur des travailleurs indépendants; que cette réforme d'ampleur était à préparer en tenant compte d'autres modifications fondamentales relatives d'une part, à l'intervention majorée de l'assurance et d'autre part, à l'introduction d'une carte d'identité sociale; que les travaux préparatoires ont, en conséquence, exigé de nombreuses réunions et que la publication de ces mesures, entrant en vigueur au 1er janvier 1998, doit se faire sans délai étant donné que des instructions précises doivent être données aux administrations et organismes (dont les organismes assureurs) concernés qui devront alors prendre les dispositions - notamment informatiques - s'imposant."

*

*

*

Ainsi qu'il appert de ce qui précède, l'urgence est motivée par l'entrée en vigueur au 1er janvier 1998 des mesures à prendre en exécution de l'arrêté royal du 25 avril

.../...

1997. Toutefois, cet arrêté n'a pas apporté de modifications à l'article 33, alinéa 1er, 1^o et 2^o, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, qui constitue le fondement légal du projet faisant l'objet de la demande d'avis.

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, à ce propos, qu'au cas où il serait fait application de l'article 84, alinéa 1er, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'adéquation de la motivation à reproduire dans le préambule pourra être vérifiée ensuite, 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 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 faire les observations suivantes.

.../...

1. Le 25 novembre 1997, l'Inspecteur des Finances a émis sur le projet l'avis prescrit par l'article 14, 1^o, a) de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire. Conformément à l'article 22, alinéa 1^{er}, du même arrêté royal, le projet doit mentionner cet avis dans son préambule, avec l'indication de la date.

2. Selon l'article 2 du projet, le Roi définit les prestations visées à l'article 1^{er}, 1^o et 2^o, et détermine les conditions dans lesquelles l'assurance maladie intervient dans le coût de ces prestations, tandis que le Ministre ayant la prévoyance sociale dans ses attributions fixe, sur proposition du Comité de l'assurance soins de santé, l'intervention pour les prestations visées dans la même disposition.

2.1. Le Roi tient de l'article 33, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o, de la loi coordonnée précitée un fondement légal suffisant pour déterminer les conditions dans lesquelles l'assurance maladie intervient dans le coût des prestations visées à l'article 1^{er}, 1^o et 2^o, du projet. L'alinéa 1^{er} de l'article 2, en projet, paraît dès lors superflu. S'il s'agit toutefois, que le Roi exécute la délégation concernée sans délibération préalable en Conseil des Ministres, cela est néanmoins contraire à la disposition législative susvisée. En effet, selon cette disposition le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, étendre en tout ou en partie, l'application de la loi aux travailleurs indépendants et aux membres des communautés religieuses. La fixation de conditions auxquelles est soumise l'intervention

.../...

de l'assurance maladie implique un élargissement partiel et requiert donc la délibération en Conseil des Ministres.

En outre, la délégation au ministre compétent, à l'alinéa 2, doit être interprétée en ce sens que celle-ci ne peut porter que sur des questions accessoires.

3. L'article 19 du projet habilite le Service du contrôle administratif de l'INAMI à fixer les modalités selon lesquelles les personnes visées à l'article 5 établissent qu'elles se trouvent dans l'une des situations qui y sont décrites.

Dès lors qu'il s'agit en l'espèce de l'établissement de normes en matière d'administration de la preuve, il doit appartenir au moins au ministre de régler cette matière. Il n'est d'ailleurs guère admissible que l'administration chargée du contrôle fixe elle-même les normes de contrôle.

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. 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. J. DRIJKONINGEN, 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. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE