KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 30 januari 1998 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende oprichting van een Overlegcomité tussen de Minister van Volksgezondheid, de Minister van Sociale Zaken, de beroepsverenigingen van de artsen en de verzekeringsinstellingen", heeft op 3 februari 1998 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 30 janvier 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant création d'un comité de concertation entre le Ministre de la Santé publique, le Ministre des Affaires sociales, les organisations professionnelles des médecins et les organismes assureurs", a donné le 3 février 1998 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State 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 "door het feit dat het in de wet van 10 december 1997 tot reorganisatie van de gezondheidszorg (B.S. 29.01.1998) bedoelde overlegcomité advies moet verstrekken inzake een aantal materies tot uitvoering van voornoemde wet. De voorgestelde maatregelen beogen de organisatie van de geneeskundige activiteit, de reorganisatie en de omvorming van instrumenten met het oog op de kwaliteitsverbetering van de gezondheidszorgen, inzonderheid gericht op structuurwijzigingen die het moeten mogelijk maken dat het ZIV-stelsel financierbaar en financieel leefbaar blijft. Het is bijgevolg essentieel dat de structurele onderbouw van het sociaal-zekerheidssysteem en meer bepaald van het ZIV-stelsel gemoderniseerd wordt met het oog op het bereiken van de gestelde objectieven".

*

* *

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Zoals vóór de vervanging van artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bij de wet van 4 augustus 1996, kan de mededeling van het advies van de

afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen slechts gevraagd worden "in spoedeisende gevallen die in de aanvraag met bijzondere redenen worden omkleed" (artikel 84, eerste lid, 2°). Thans voegt de wet hieraan toe dat, in een dergelijk geval, "de motivering die in de aanvraag wordt opgegeven, overgenomen (wordt) in de aanhef van de verordening" (zelfde bepaling).

Het laatstgenoemde vereiste is door de wetgever opgelegd om mogelijke misbruiken te voorkomen. Een overheid die de dringende noodzakelijkheid ten onrechte inroept om binnen drie dagen een advies te verkrijgen, loopt het risico haar besluit wegens een ontoereikende motivering vernietigd te zien door de Raad van State, afdeling administratie (1).

In de uitoefening van haar preventieve controle op de wettigheid van de haar voorgelegde ontwerpen van verordening, dient ook de afdeling wetgeving de voor het spoedonderzoek aangevoerde redenen te beoordelen. Als die afdeling van oordeel zou zijn dat het beroep op de spoed-procedure niet regelmatig gemotiveerd of niet wettelijk verantwoord is, zou zij een gebrek vaststellen dat de adviesaanvragende overheid onmogelijk nog kan verhelpen, gelet op de verplichting om de opgegeven motivering zonder meer in de aanhef van de ontworpen verordening op te nemen. Een dergelijke vaststelling maakt een verder onderzoek van het ontwerp dan ook volstrekt overbodig.

---

(1) Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 4 augustus 1996, Parl. St., Senaat, 1995-96, nr. 321-1, pp. 14-15; verslag namens de Senaatscommissie, Parl. St., Senaat, 1995-96, nr. 321-6, p. 24.

Hieruit volgt dat de behoorlijke motivering van het verzoek om spoedbehandeling een voorwaarde is voor de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag.

In het voorliggende geval wordt de dringende noodzakelijkheid enkel verantwoord door erop te wijzen dat het op te richten overlegcomité advies moet verstrekken inzake een aantal regelingen die de regering zich heeft voorgenomen vast te stellen ter uitvoering van de wet van 10 december 1997 tot reorganisatie van de gezondheidszorg, welke regelingen "gericht zijn op structuurwijzigingen die het moeten mogelijk maken dat het ZIV-stelsel financierbaar en financieel leefbaar blijft, (zodat) het ... essentieel (is) dat de structurele onderbouw van het sociaal-zekerheidssysteem en meer bepaald van het ZIV-stelsel gemoderniseerd wordt met het oog op het bereiken van de gestelde objectieven".

Er moet worden vastgesteld dat in die motivering niet eens wordt aangevoerd dat de maatregelen welke aan het op te richten overlegcomité moeten worden voorgelegd, dringend moeten worden genomen, laat staan dat er daarvoor redenen worden gegeven. Die motivering maakt derhalve geenszins duidelijk waarom het ontworpen besluit binnen een zo korte tijd bekendgemaakt moet worden dat een beroep op de spoedprocedure van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State gewettigd zou zijn. Een dergelijke inadequate motivering is gelijk te stellen met een afwezigheid van motivering.

De adviesaanvraag is derhalve onontvankelijk.

Conformément à l’article 84, alinéa 1er, 2○, des lois coordonnées sur le Conseil d’Etat, la demande d’avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l’occurrence, l’urgence est motivée "door het feit dat het in de wet van 10 december 1997 tot reorganisatie van de gezondheidszorg (B.S. 29.01.1998) bedoelde overlegcomité advies moet verstrekken inzake een aantal materies tot uitvoering van voornoemde wet. De voorgestelde maatregelen beogen de organisatie van de geneeskundige activiteit, de reorganisatie en de omvorming van instrumenten met het oog op de kwaliteitsverbetering van de gezondheidszorgen, inzonderheid gericht op structuurwijzigingen die het moeten mogelijk maken dat het ZIV-stelsel financierbaar en financieel leefbaar blijft. Het is bijgevolg essentieel dat de structurele onderbouw van het sociaalzekerheidssysteem en meer bepaald van het ZIV-stelsel gemoderniseerd wordt met het oog op het bereiken van de gestelde objectieven".

*

* *

RECEVABILITE DE LA DEMANDE D’AVIS

1. Tout comme avant le remplacement de l’article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d’Etat par la loi du 4 août 1996, la communication de l’avis de la section de législation ne peut être demandée dans un délai ne dépassant

pas trois jours qu'"en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande" (article 84, alinéa 1er, 2°). A l'heure actuelle, la loi ajoute qu'en pareil cas, "la motivation figurant dans la demande sera reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire" (même disposition).

Cette dernière exigence a été imposée par le législateur afin de prévenir des abus éventuels. Une autorité qui invoque à tort l'urgence pour obtenir un avis dans les trois jours court le risque de voir annuler son arrêté par le Conseil d'Etat, section d'administration, pour insuffisance de motifs (1).

Dans l'exercice de son contrôle préventif de la légalité des projets de règlement qui lui sont soumis, il appartient également à la section de législation d'apprécier les motifs invoqués pour justifier l'urgence. Si cette section devait être d'avis que le recours à la procédure d'urgence n'est pas motivé de manière régulière ou n'est pas justifié conformément à la loi, elle constaterait un vice auquel l'autorité requérante ne peut plus remédier, compte tenu de l'obligation de reproduire purement et simplement dans le préambule du règlement en projet la motivation indiquée dans la demande d'avis. Pareille constatation rend dès lors parfaitement inutile un examen plus poussé du projet.

---

(1) Exposé des motifs accompagnant le projet qui a abouti à la loi du 4 août 1996, Doc. parl., Sénat, 1995-96, n° 321-1, pp. 14-15; rapport fait au nom de la Commission du Sénat, Doc. parl., Sénat, 1995-96, n° 321-6, p. 24.

Il s’ensuit que la motivation correcte de l’urgence constitue une condition de recevabilité de la demande d’avis.

En l’occurrence, l’urgence n’est justifiée que par la mention du fait que le comité de concertation à créer doit remettre des avis relatifs à un certain nombre de règlements que le gouvernement entend prendre en exécution de la loi du 10 décembre 1997 visant la réorganisation des soins de santé, lesquels règlements "visent les modifications structurelles qui doivent permettre au système AMI de rester financièrement et budgétairement acceptable, (de sorte qu’) il est ... essentiel que la base structurelle du système de sécurité sociale, et en particulier (du) système AMI, soit modernisée en vue d’atteindre les objectifs visés".

Force est de constater qu’il n’est même pas indiqué dans cette motivation que les mesures devant être proposées au comité de concertation dont le projet vise la création, doivent être prises d’urgence, et encore moins pour quels motifs. Dès lors, cette motivation n’explique nullement pourquoi l’arrêté en projet doit être publié dans un délai d’une brièveté telle que le recours à la procédure d’urgence prévue par l’article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d’Etat, serait légitime. Il y a lieu de considérer l’inadéquation de pareille motivation comme une absence de motivation.

En conséquence, la demande d’avis est irrecevable.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren Messieurs	W. DEROOVER,	kamervoorzitter, président de chambre,
	P. LEMMENS, L. HELLIN,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	A. ALEN, H. COUSY,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	F. LIEVENS,	griffier, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, 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. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. W. WEYMEERSCH, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

W. DEROOVER