

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 26 januari 1999 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 18 maart 1971 tot instelling van een regeling van sociale voordelen voor sommige apothekers", heeft op 28 januari 1999 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 26 janvier 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 18 mars 1971 instituant un régime d'avantages sociaux pour certains pharmaciens", a donné le 28 janvier 1999 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

"par le fait que doit entrer en vigueur dès le début de l'exercice 1999, une nouvelle procédure d'attribution des avantages sociaux à certains pharmaciens qui présente un traitement amélioré des demandes et une sécurité accrue pour les intéressés d'être payés à une date ultime".

*

* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State 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

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot het wijzigen, wat de apothekers betreft, van de procedure-regels inzake de toekenning van de sociale voordelen,

.../...

bedoeld in artikel 54 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

De aldus ontworpen regeling vindt - in beginsel (1) - een voldoende rechtsgrond in artikel 54, § 1, eerste lid, van de voormelde gecoördineerde wet.

Luidens die bepaling kan de Koning "na advies (...) van de Bestendige commissie belast met het onderhandelen over en het sluiten van de nationale overeenkomst tussen de apothekers en de verzekeringsinstellingen, een regeling van sociale voordelen invoeren (...) voor de apothekers die tot de hen betreffende overeenkomst toetreden en die, volgens de door de Bestendige commissie voorgestelde modaliteiten, het genot ervan vragen".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Men redigere het vijfde en het zesde lid van de aanhef op een meer gebruikelijke wijze als volgt :

"Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door de omstandigheid dat ... (letterlijke overname van de bijzondere motivering zoals ze voorkomt in de adviesaanvraag);

(1) Zie immers de opmerking bij artikel 5 van het ontwerp.

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 28 januari 1999, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Artikel 2

Het valt vanuit wetgevingstechnisch oogpunt af te raden een wijzigingsbepaling te gebruiken met het enkele doel artikelen te verplaatsen of te vernummeren. Een wijzigingsbepaling van die aard kan immers moeilijkheden opleveren wanneer in andere normatieve bepalingen wordt verwezen naar de artikelen die aldus werden verplaatst of vernummerd.

Achten de stellers van het ontwerp het desondanks noodzakelijk een bepaling in de zin van artikel 2 te handhaven, dan moet worden geschreven : "Artikel 3 van hetzelfde besluit wordt ..." (1).

Ook in de overige artikelen van het ontwerp volstaat het telkens te schrijven "van hetzelfde besluit".

(1) Wordt artikel 2 van het ontwerp achterwege gelaten, dan zal de redactie van een aantal van de volgende artikelen van het ontwerp, waarin wordt verwezen naar de vernummerde artikelen, moeten worden aangepast.

Artikel 5

Luidens de ontworpen bepaling zijn er, vanaf de eerste dag na het verstrijken van de betalingstermijn, verwijlintresten verschuldigd die overeenstemmen "met de hoegrootheden van de gerechtelijke intresten op de datum waarop de betalingstermijn verstrijkt".

Er mag van worden uitgegaan dat het betalen van sociale voordelen, als bedoeld in het ontwerp, neerkomt op het uitvoeren van een "verbintenis die (...) betrekking (heeft) op het betalen van een bepaalde geldsom", in de zin van artikel 1153 van het Burgerlijk Wetboek.

Naar luid van artikel 1153, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek, bestaat de schadevergoeding wegens vertraging in de uitvoering van een dergelijke verbintenis nooit in iets anders dan in de wettelijke intrest, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen. Artikel 1153, derde lid, van hetzelfde wetboek bepaalt dat die schadevergoeding "verschuldigd (is) te rekenen van de dag der aanmaning tot betaling, behalve ingeval de wet ze van rechtswege doet lopen".

Hieruit volgt dat artikel 1153 van het Burgerlijk Wetboek impliceert dat toepassing wordt gemaakt van de wettelijke intrest (en niet, zoals in de ontworpen bepaling,

.../...

"gerechtelijke intrest") en dat, wil deze verschuldigd zijn, er een aanmaning tot betaling dient te zijn (1).

Aangezien artikel 54 van de op 14 juli 1994 gecoördineerde wet terzake in geen afwijkende regeling voorziet, noch de Koning machtigt om dergelijke regeling tot stand te brengen, moet ertoe worden besloten dat de Koning niet vermag een regeling uit te werken die afwijkt van de gemeenrechtelijke regeling, zoals die is vervat in artikel 1153 van het Burgerlijk Wetboek. De Koning mist in het bijzonder de bevoegdheid om van de in artikel 1153 van het Burgerlijk Wetboek voorgeschreven aanmaning tot betaling vrij te stellen.

Artikel 6

In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 4, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 18 maart 1971, schrijve men : "... of voor de vervanger die ...".

Artikel 7

In artikel 7 van het ontwerp zou duidelijker moeten worden aangegeven in welke paragrafen van artikel 4 van het koninklijk besluit van 18 maart 1971 de desbetreffende wijzigingen precies worden aangebracht.

(1) Zie in die zin Cass., 27 september 1990, Arr. Cass., 1990-1991, 98.

Daartoe kan worden overwogen te schrijven :

"Art. 7. In artikel 4 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 31 december 1992, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

- 1° in paragraaf (...);
- 2° (...);
- 3° (...)"

Artikel 8

Men late het artikel aanvangen als volgt :

"Art. 8. In artikel 4bis van hetzelfde besluit, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 31 december 1992, worden ...".

Artikel 9

Naar analogie van het voorstel tot herstructurering van artikel 7 van het ontwerp, zal ook in artikel 9 duidelijker moeten worden aangegeven welke wijzigingen dienen te worden aangebracht in het eerste lid van artikel 5 van het koninklijk besluit van 18 maart 1971, en welke in het tweede lid van dat artikel.

.../...

Artikel 12

Het is niet duidelijk waarop de woorden "uitgezonderd artikel 4, § 2" precies betrekking hebben, aangezien artikel 4 van het ontwerp niet in paragrafen is ingedeeld. Indien zou worden bedoeld op het ontworpen artikel 4, § 2, dat artikel 6 van het ontwerp in het koninklijk besluit van 18 maart 1971 beoogt in te voegen, dient zulks met zoveel woorden in artikel 12 van het ontwerp te worden vermeld.

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, la demande d'urgence est motivée

"par le fait que doit entrer en vigueur dès le début de l'exercice 1999, une nouvelle procédure d'attribution des avantages sociaux à certains pharmaciens qui présente un traitement amélioré des demandes et une sécurité accrue pour les intéressés d'être payés à une date ultime".

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, 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 faire les observations suivantes.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

Le projet d'arrêté soumis pour avis entend modifier, en ce qui concerne les pharmaciens, les règles de procédure en matière d'attribution des avantages sociaux au sens de l'article 54 de la loi relative à l'assurance

.../...

obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Les dispositions en projet trouvent - en principe (1) - un fondement légal suffisant à l'article 54, § 1er, alinéa 1er, de la loi coordonnée précitée.

Aux termes de cette disposition, le Roi peut "après avis (...) de la Commission permanente chargée de négocier et de conclure la convention nationale entre les pharmaciens et les organismes assureurs, instituer un régime d'avantages sociaux (...) pour les pharmaciens qui adhèrent à la convention qui les concerne et qui en demandent le bénéfice, selon des modalités proposées par la Commission permanente".

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

Les cinquième et sixième alinéas du préambule pourraient être rédigés d'une manière plus conforme à l'usage comme suit :

"Vu l'urgence motivée par la circonstance que ... (reproduire littéralement la motivation spéciale telle qu'elle apparaît dans la demande d'avis);

(1) Voir en effet l'observation formulée sous l'article 5 du projet.

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 28 janvier 1999, en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;".

Article 2

Du point de vue de la légistique, il faut éviter qu'une disposition modificative ait pour seul but de déplacer des articles ou d'en modifier la numérotation. Une disposition modificative de cette nature peut en effet créer des difficultés lorsque d'autres dispositions normatives font référence aux articles qui ont ainsi été déplacés ou dont la numérotation a été modifiée.

Si les auteurs du projet estiment néanmoins qu'il est nécessaire de maintenir une disposition telle que celle de l'article 2, il conviendra alors d'écrire : "L'article 3 du même arrêté devient ..." (1).

Dans les autres articles du projet, il suffira également d'écrire chaque fois "du même arrêté".

(1) Si l'article 2 du projet n'est pas maintenu, il conviendra d'adapter la rédaction de certains des articles subséquents du projet qui font référence aux articles dont la numérotation a été modifiée.

Article 5

La disposition en projet prévoit qu'à partir du lendemain de l'expiration du délai de paiement, il est dû des intérêts moratoires dont le taux "correspond aux taux des intérêts judiciaires à la date d'expiration du délai de paiement".

On peut considérer que le paiement d'avantages sociaux au sens du projet revient à exécuter une "obligation (ayant trait) au paiement d'une certaine somme", au sens de l'article 1153 du Code civil.

Aux termes de l'article 1153, alinéa 1er, du Code civil, les dommages et intérêts résultant du retard dans l'exécution d'une telle obligation ne consistent jamais que dans les intérêts légaux, sauf les exceptions établies par la loi. L'article 1153, alinéa 3, du même code dispose que ces dommages et intérêts "sont dus à partir du jour de la sommation de payer, excepté dans le cas où la loi les fait courir de plein droit".

Il résulte de ce qui précède que l'article 1153 du Code civil implique qu'il est fait application des intérêts légaux (et non, comme dans la disposition en projet, des "intérêts judiciaires") et que pour être dus, ils doivent faire l'objet d'une sommation de payer (1).

(1) Voir en ce sens Cass., 27 septembre 1990, Pas. 1991, I, 90.

Etant donné que l'article 54 de la loi coordonnée le 14 juillet 1994 ne prévoit à cet égard aucun régime dérogatoire, ni n'habilite le Roi à élaborer pareil régime, il y a lieu de conclure que le Roi ne peut concevoir un régime dérogeant au régime de droit commun, prévu à l'article 1153 du Code civil. Le Roi n'a notamment pas le pouvoir de dispenser de la sommation de payer prescrite à l'article 1153 du Code civil.

Article 6

Dans le texte néerlandais de l'article 4, § 2, alinéa 1er, en projet de l'arrêté royal du 18 mars 1971, il y a lieu d'écrire : "... of voor de vervanger die ...".

Article 7

L'article 7 du projet devrait indiquer clairement les paragraphes de l'article 4 de l'arrêté royal du 18 mars 1971 que l'on entend modifier.

A cet effet, il peut être suggéré d'écrire :

"Art. 7. A l'article 4 du même arrêté, modifié par l'arrêté royal du 31 décembre 1992, les modifications suivantes sont apportées :

- 1° au paragraphe (...);
- 2° (...);
- 3° (...)".

.../...

Article 8

Il y a lieu de commencer l'article comme suit :

"Art. 8. A l'article 4bis du même arrêté, inséré par l'arrêté royal du 31 décembre 1992, les mots ...".

Article 9

Par analogie avec la proposition de restructuration de l'article 7 du projet, l'article 9 devra également indiquer clairement quelles sont les modifications à apporter respectivement à l'alinéa 1er et à l'alinéa 2 de l'article 5 de l'arrêté royal du 18 mars 1971.

Article 12

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas à quoi se rapportent précisément les mots "hormis l'article 4 § 2", étant donné que l'article 4 du projet n'est pas divisé en paragraphes. Si la disposition vise l'article 4, § 2, en projet, que l'article 6 du projet vise à insérer dans l'arrêté royal du 18 mars 1971, il convient de l'indiquer expressément dans l'article 12 du projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

D. VERBIEST,

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

G. DE MUNTER,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

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 Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

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 Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

G. DE MUNTER

D. VERBIEST