

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 5 mei 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 8 augustus 1997 ter bepaling van de inkomensvoorwaarden en de voorwaarden in verband met de ingang, het behoud en de intrekking van het recht op de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, welke bedoeld zijn in artikel 37, § 1, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994", heeft op 11 mei 1999 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 5 mai 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 8 août 1997 fixant les conditions de revenus et les conditions relatives à l'ouverture, au maintien et au retrait du droit à l'intervention majorée de l'assurance visées à l'article 37, § 1er, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994", a donné le 11 mai 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 spoedeisend karakter gemotiveerd door de omstandigheid dat

"les dispositions du présent arrêté visent à exécuter une disposition légale aux termes de laquelle des titulaires chômeurs pourront figurer parmi les bénéficiaires du droit à l'intervention majorée de l'assurance, qu'en raison de la situation sociale dans laquelle se trouvent ces personnes, l'octroi de ce droit est une des solutions leur permettant de supporter des interventions personnelles qui restent modérées; qu'en conséquence, le bénéfice de l'intervention majorée de l'assurance leur permet un accès plus aisé aux soins de santé; que pour ces raisons, une entrée en vigueur rapide est prévue et qu'il importe, dès lors, que le présent arrêté soit pris et publié dans les meilleurs délais".

*

* *

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.

.../...

VOORAFGAANDE OPMERKING

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp beoogt een aanvulling van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 ter bepaling van de inkomensvoorwaarden en de voorwaarden in verband met de ingang, het behoud en de intrekking van het recht op de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, welke bedoeld zijn in artikel 37, § 1, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

Die aanvulling komt hierop neer dat de in artikel 32, eerste lid, 3°, van de voornoemde gecoördineerde wet bedoelde gerechtigde (met name de werknemer in gecontroleerde werkloosheid), alsmede de personen te zijnen laste, onder bepaalde voorwaarden de verhoogde verzekerings-tegemoetkoming genieten.

.../...

2. Rechtsgrond voor het ontworpen besluit kan, onder voorbehoud van de sub 3 te maken opmerking, worden gevonden in artikel 37, § 19, eerste lid, 6°, en tweede lid, van de voornoemde wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, zoals die bepalingen zijn gewijzigd bij de wet van 3 mei 1999, gelezen in samenhang met artikel 37, § 1, tweede lid, van die wet. Krachtens het voornoemde artikel 37, § 19, eerste lid, 6°, komen ook de langdurig werklozen, onder de - door de Koning nader te bepalen - voorwaarden gesteld in artikel 37, § 1, tweede lid, in aanmerking voor een verhoogde tegemoetkoming van de verzekering. Het voornoemde artikel 37, § 19, tweede lid, verleent dan aan de Koning de bevoegdheid om het recht op de verhoogde tegemoetkoming te verbinden aan het bereiken van een bepaalde leeftijd en om te bepalen wat moet worden verstaan onder "langdurig werklozen", met name door het vaststellen van een minimum werkloosheidsduur.

3. Het ontworpen artikel 1, § 2bis, eerste lid, van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 breidt het voordeel van de verhoogde verzekeringstegemoetkoming uit tot de personen ten laste van de erin bedoelde langdurig werklozen.

In tegenstelling tot hetgeen het geval is voor de andere in artikel 37, § 19, eerste lid, van de gecoördineerde wet opgesomde categorieën van gerechtigden, is in het 6° van die bepaling ten aanzien van de langdurig werklozen niet gesteld dat de personen te hunnen laste

.../...

eveneens de verhoogde verzekeringstegemoetkoming kunnen genieten. Evenmin verleent enige andere bepaling uit de gecoördineerde wet aan de Koning de bevoegdheid om dat voordeel tot laatstgenoemde categorie van personen uit te breiden. Conclusie is dan ook dat er geen rechtsgrond voorhanden is voor de in het ontworpen artikel 1, § 2bis, eerste lid, verrichte uitbreiding van het voordeel van de verhoogde verzekeringstegemoetkoming tot de personen ten laste van de erin bedoelde langdurig werklozen (1).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

In het eerste lid van de aanhef dient de verwijzing naar artikel 49, § 5, van de gecoördineerde wet te vervallen. Die bepaling biedt immers geen rechtsgrond voor het ontwerp.

Artikel 2

Alhoewel het ontworpen besluit krachtens artikel 3 geen terugwerkende kracht heeft, sluit de door artikel 2 ervan ontworpen bepaling niet uit dat het recht op verhoogde

(1) Ook andere bepalingen van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 waarin wordt verwezen naar personen ten laste, en die ook op de langdurig werklozen van toepassing zullen zijn, zullen, gelet op deze vaststelling, moeten worden aangepast (zie bij voorbeeld artikel 1, § 1, eerste lid).

tegemoetkoming kan worden toegekend met ingang van een datum die is gelegen vóór de datum van inwerkingtreding van de wet van 3 mei 1999, zijnde 14 mei 1999. Een dergelijke terugwerking, die erop neerkomt dat het toepassingsgebied van de wet wordt verruimd, kan bij gebreke van een uitdrukkelijke machtiging van de wetgever niet worden aanvaard.

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

"par le fait que les dispositions du présent arrêté visent à exécuter une disposition légale aux termes de laquelle des titulaires chômeurs pourront figurer parmi les bénéficiaires du droit à l'intervention majorée de l'assurance, qu'en raison de la situation sociale dans laquelle se trouvent ces personnes, l'octroi de ce droit est une des solutions leur permettant de supporter des interventions personnelles qui restent modérées; qu'en conséquence, le bénéfice de l'intervention majorée de l'assurance leur permet un accès plus aisé aux soins de santé; que pour ces raisons, une entrée en vigueur rapide est prévue et qu'il importe, dès lors, que le présent arrêté soit pris et publié dans les meilleurs délais".

*

* *

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 formuler les observations suivantes.

.../...

OBSERVATION PRELIMINAIRE

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis entend compléter l'arrêté royal du 8 août 1997 fixant les conditions de revenus et les conditions relatives à l'ouverture, au maintien et au retrait du droit à l'intervention majorée de l'assurance visées à l'article 37, § 1er, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Cet ajout signifie que le bénéficiaire visé à l'article 32, alinéa 1er, 3°, de la loi coordonnée précitée (à savoir le travailleur en chômage contrôlé) ainsi que les personnes à sa charge bénéficient, dans certaines conditions, de l'intervention majorée de l'assurance.

.../...

2. Sous réserve de l'observation qui sera faite au point 3, l'arrêté en projet peut trouver un fondement légal à l'article 37, § 19, alinéa 1er, 6°, et alinéa 2, de la loi précitée relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, telles que ces dispositions ont été modifiées par la loi du 3 mai 1999, combinées avec l'article 37, § 1er, alinéa 2, de cette loi. En vertu de l'article 37, § 19, alinéa 1er, 6°, précité, les chômeurs de longue durée peuvent également bénéficier de l'intervention majorée de l'assurance dans les conditions posées à l'article 37, § 1er, alinéa 2, qui seront déterminées par le Roi. L'article 37, § 19, alinéa 2, précité, confère au Roi le pouvoir de subordonner le droit à l'intervention majorée à une condition d'âge et de déterminer ce qu'il convient d'entendre par "chômeurs de longue durée" en précisant notamment la durée minimale de chômage.

3. L'article 1er, § 2bis, alinéa 1er, en projet, de l'arrêté royal du 8 août 1997 étend le bénéfice de l'intervention majorée de l'assurance aux personnes à charge des chômeurs de longue durée qu'il vise.

Contrairement à ce qui vaut pour les autres catégories de bénéficiaires énumérées à l'article 37, § 19, alinéa 1er, de la loi coordonnée, il n'est pas précisé au 6° de cette disposition que les personnes à charge des chômeurs de longue durée peuvent également bénéficier de l'intervention majorée de l'assurance. Aucune autre disposition de la loi coordonnée ne confère pas non plus au Roi le pouvoir d'étendre cet avantage à cette dernière catégorie de personnes. Il convient dès lors d'en conclure que l'arti-

.../...

cle 1er, § 2bis, alinéa 1er, en projet, ne dispose pas du fondement légal nécessaire pour étendre le bénéfice de l'intervention majorée de l'assurance aux personnes à charge des chômeurs de longue durée qu'il vise (1).

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

Dans le premier alinéa du préambule, il y a lieu d'omettre la référence à l'article 49, § 5, de la loi coordonnée. En effet, cette disposition ne procure pas de fondement légal au projet.

Article 2

Bien que l'article 3 ne fasse pas rétroagir l'arrêté en projet, la disposition projetée à l'article 2 de cet arrêté n'exclut pas que le droit à l'intervention majorée puisse être octroyé à partir d'une date antérieure à la date d'entrée en vigueur de la loi du 3 mai 1999, soit le 14 mai 1999. A défaut d'une habilitation expresse du législateur, pareille rétroactivité impliquant l'extension du champ d'application de la loi ne peut être admise.

(1) Vu cette constatation, il y aura lieu d'adapter également d'autres dispositions de l'arrêté royal du 8 août 1997 qui font référence aux personnes à charge et qui s'appliqueront aussi aux chômeurs de longue durée (voir, par exemple, l'article 1er, § 1er, alinéa 1er).

De kamer was samengesteld uit

de Heren D. VERBIEST,
Messieurs

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

W. GEURTS,

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SMETS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. W. PAS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

W. GEURTS

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SMETS.

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. PAS, référendaire adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

D. VERBIEST