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 27 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 29 december 1997 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 de kloostergemeenschappen wordt verruimd", heeft op 1 juni 1999 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 27 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 29 décembre 1997 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 1er juin 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 door de omstandigheid dat

> "les expériences dites ’expériences Busquin’ en matière de soins palliatifs étaient applicables tant pour les bénéficiaires du régime indépendant que pour les bénéficiaires du régime général, que lesdites expériences ont pris fin le 31 décembre 1997, que la loi du 22 février 1998 a prévu, par l’introduction d’un point 21 dans l’article 34 de la loi relative à l’assurance obligatoire soins de santé et indemnités, la prise en charge ’des soins palliatifs dispensés par une équipe d’accompagnement multidisciplinaire’, qu’il importe donc que dans l’intérêt des bénéficiaires du régime indépendant dans le cadre de l’assurance obligatoire soins de santé, le présent arrêté soit pris et publié dans les plus brefs délais, puisqu’il prévoit la prise en charge de ces soins en faveur desdits bénéficiaires et qu’il contribue ainsi à la possibilité de soigner des patients palliatifs à domicile, de façon à ce que ceux-ci puissent compter sur des soins qui présentent les mêmes garanties que les soins donnés en cas d’hospitalisation".

*

* *

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 de Kamer van volksvertegenwoordigers 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.

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft zich daarenboven met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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 ertoe, met ingang van 1 januari 1998, de terugbetaling door de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering van de palliatieve verzorging, verleend door een multidisciplinaire begeleidingsequipe, uit te breiden tot de zelfstandigen en de leden van de kloostergemeenschappen.

De wijziging die het ontwerpbesluit daartoe beoogt aan te brengen in het koninklijk besluit van 29 december 1997 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 de kloostergemeenschappen wordt verruimd, vindt een voldoende rechtsgrond in artikel 33, eerste lid, 1° en 2°, van de voormelde gecoördineerde wet.

Met toepassing van artikel 33, eerste lid, 1° en 2°, van de gecoördineerde wet, kan de Koning immers, bij een in de Ministerraad overlegd besluit, de toepassingssfeer van die wet geheel of gedeeltelijk verruimen tot de zelfstandigen en de helpers, onderworpen aan de wetgeving houdende inrichting van het sociaal statuut voor de zelfstandigen, alsmede tot de zelfstandigen die de sociale verzekering in geval van faillissement genieten, en tot de leden van de kloostergemeenschappen, andere dan degene bedoeld in artikel 32, eerste lid, 1°, van de wet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Aangezien voor de ontworpen regeling een voldoende rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 33, eerste lid, 1° en 2°, van de gecoördineerde wet, kunnen, op het einde van het eerste lid van de aanhef, de woorden "en op artikel 34, 21°" worden geschrapt.

Er tevens mee rekening houdend dat artikel 33, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wet, werd vervangen bij het koninklijk besluit van 18 november 1996, wordt op het einde van het eerste lid van de aanhef derhalve beter geschreven : "... inzonderheid op artikel 33, eerste lid, 1°, vervangen bij het koninklijk besluit van 18 november 1996, en 2°;".

2. Op het einde van het tweede lid van de aanhef schrijve men : "..., inzonderheid op artikel 1, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 22 maart 1999 en 26 april 1999;".

3. Met toepassing van artikel 14, 1°, a), van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole (1), werd het ontwerp-besluit om voorafgaand advies voorgelegd aan de inspectie van Financiën. Overeenkomstig artikel 22, eerste lid, van hetzelfde besluit, moet de aanhef van het ontwerpbesluit het betrokken advies vermelden, met opgave van de datum waarop het is uitgebracht.

Men voege derhalve, na het vijfde lid, een nieuw lid toe aan de aanhef, luidend als volgt :

---

(1) Gelet op de vermelding in de voordrachtformule, gaat de Raad van State, afdeling wetgeving, ervan uit dat over het ontwerpbesluit overleg is gepleegd in de Ministerraad, zoals voorgeschreven door artikel 33 van de gecoördineerde wet. Het administratief dossier doet evenwel niet van een dergelijk overleg blijken.

"Gelet op het advies van de inspectie van Financiën, uitgebracht op 7 mei 1999;".

Artikel 1

Men redigere de inleidende zin van artikel 1 als volgt : "Artikel 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 29 december 1997 houdende ..., wordt aangevuld als volgt :".

Op het einde van dezelfde inleidende zin dient voorts het wijzigend koninklijk besluit van 26 april 1999 te worden vermeld.

Artikel 2

De ontworpen regeling werkt, blijkens artikel 2, terug tot 1 januari 1998.

De beoogde palliatieve verzorging werd evenwel pas als geneeskundige verstrekking ingeschreven in artikel 34, eerste lid, 21°, van de gecoördineerde wet, bij de wet van 22 februari 1998. De ontworpen regeling kan derhalve niet eerder uitwerking krijgen dan de datum waarop artikel 34, eerste lid, 21°, van de gecoördineerde wet, in werking is getreden. In het voorliggende geval lijkt hiermee evenwel geen rekening te zijn gehouden.

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 expériences dites 'expériences Busquin' en matière de soins palliatifs étaient applicables tant pour les bénéficiaires du régime indépendant que pour les bénéficiaires du régime général, que lesdites expériences ont pris fin le 31 décembre 1997, que la loi du 22 février 1998 a prévu, par l'introduction d'un point 21 dans l'article 34 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, la prise en charge 'des soins palliatifs dispensés par une équipe d'accompagnement multidisciplinaire', qu'il importe donc que dans l'intérêt des bénéficiaires du régime indépendant dans le cadre de l'assurance obligatoire soins de santé, le présent arrêté soit pris et publié dans les plus brefs délais, puisqu'il prévoit la prise en charge de ces soins en faveur desdits bénéficiaires et qu'il contribue ainsi à la possibilité de soigner des patients palliatifs à domicile, de façon à ce que ceux-ci puissent compter sur des soins qui présentent les mêmes garanties que les soins donnés en cas d'hospitalisation".

*

* *

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 à la Chambre des représentants 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.

En outre, le Conseil d'Etat, section de législation, s'est essentiellement limité, en application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, 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

Le projet d'arrêté soumis pour avis vise à étendre, à partir du 1er janvier 1998, aux travailleurs indépendants et aux membres des communautés religieuses le remboursement, par l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, des soins palliatifs dispensés par une équipe d'accompagnement multidisciplinaire.

La modification que le projet d'arrêté entend apporter dans ce but à l'arrêté royal du 29 décembre 1997 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, trouve un fondement légal suffisant dans l'article 33, alinéa 1er, 1° et 2°, de la loi coordonnée précitée.

En effet, en application de l'article 33, alinéa 1er, 1° et 2°, de la loi coordonnée, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, étendre en tout ou en partie, l'application de cette loi aux travailleurs indépendants et aux aidants soumis à la législation organisant le statut social des travailleurs indépendants, ainsi qu'aux travailleurs indépendants bénéficiant de l'assurance sociale en cas de faillite et aux membres des communautés religieuses autres que ceux visés à l'article 32, alinéa 1er, 1°, de la loi.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Dès lors que la réglementation en projet trouve un fondement légal suffisant dans l'article 33, alinéa 1er, 1° et 2°, de la loi coordonnée, les mots "et l'article 34, 21°" peuvent être supprimés à la fin du premier alinéa du préambule.

Compte tenu en outre, du fait que l'article 33, alinéa 1er, 1°, de la loi coordonnée a été remplacé par l'arrêté royal du 18 novembre 1996, mieux vaudrait rédiger la fin du premier alinéa du préambule comme suit : "..., notamment l'article 33, alinéa 1er, 1°, remplacé par l'arrêté royal du 18 novembre 1996, et 2°;".

2. A la fin du deuxième alinéa du préambule, il y aurait lieu d'écrire : "..., notamment l'article 1er, modifié par les arrêtés royaux des 22 mars 1999 et 26 avril 1999;".

3. En application de l'article 14, 1°, a), de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire (1), le projet d'arrêté a été soumis, pour avis préalable, à l'Inspection des finances. Conformément à l'article 22, alinéa 1er, du même arrêté, le projet d'arrêté doit mentionner dans son préambule l'avis en question, avec l'indication de la date à laquelle il a été donné.

Il y aurait lieu, dès lors, d'insérer à la suite du cinquième alinéa du préambule, un nouvel alinéa rédigé comme suit :

"Vu l'avis de l'Inspection des finances, donné le 7 mai 1999;".

Article 1er

Il conviendrait de rédiger la phrase liminaire de l'article 1er comme suit : "L'article 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal du 29 décembre 1997 portant ..., est complété comme suit :".

---

(1) Vu la mention figurant dans la formule de proposition, le Conseil d'Etat, section de législation, présume que le projet d'arrêté a été délibéré en Conseil des ministres, ainsi que le prescrit l'article 33 de la loi coordonnée. Le dossier administratif ne permet toutefois pas de déterminer si cette délibération a eu lieu.

A la fin de la même phrase liminaire, il y a lieu de mentionner en outre l'arrêté royal modificatif du 26 avril 1999.

Article 2

Selon l'article 2, la réglementation en projet produit ses effets le 1er janvier 1998.

Toutefois, ce n'est que par la loi du 22 février 1998 que les soins palliatifs visés ont été inscrits comme prestation médicale à l'article 34, alinéa 1er, 21°, de la loi coordonnée. Les dispositions en projet ne peuvent dès lors produire leurs effets à une date antérieure à la date d'entrée en vigueur de l'article 34, alinéa 1er, 21°, de la loi coordonnée. Il semble cependant que l'on n'en ait pas tenu compte en l'espèce.

De kamer was samengesteld uit

de Heren D. VERBIEST, kamervoorzitter,
Messieurs président de chambre,

M. VAN DAMME, staatsraden,
J. SMETS, conseillers d'Etat,

Mevrouw A. BECKERS, griffier,
Madame 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. A. VAN MINGEROET, adjunct-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 Mme A. VAN MINGEROET, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS D. VERBIEST