

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 10 december 1999 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van artikel 69, § 4, 2de lid van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, voor de verstrekkingen bedoeld in artikel 34, 12° van dezelfde wet", heeft op 14 december 1999 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 10 décembre 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "d'exécution de l'article 69, § 4, alinéa 2 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, pour les prestations visées à l'article 34, 12° de la même loi", a donné le 14 décembre 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

"het belangrijk is dat dit koninklijk besluit zo vlug mogelijk wordt genomen en bekendgemaakt en dit om het financieel evenwicht van het regime van de gezondheidszorg voor het jaar 2000 te waarborgen, en door het feit dat het noodzakelijk is dat de verzorgingsinrichtingen die de verstrekkingen afleveren die zijn bedoeld in artikel 34, 12°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, binnen de kortst mogelijke tijd, de modaliteiten en de criteria van de berekening van de financiële middelen per inrichting die hen zullen worden toegekend voor 2000, moeten kennen, en dit in hun belang en in het belang van de rechthebbende op de genoemde verstrekkingen" (1).

*

* *

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

(1) Deze motivering wordt vermeld in de brief die de Minister van Sociale Zaken op 14 december 1999 aan de Raad van State heeft toegezonden en vervangt de eerdere motivering in de brief van dezelfde minister van 10 december 1999.

.../...

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, voor het jaar 2000, de nadere regels en de criteria te bepalen voor de berekening, per rustoord voor bejaarden, van het budget van financiële middelen voor de verstrekkingen, bedoeld in artikel 34, eerste lid, 12°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

De aldus ontworpen regeling vindt een voldoende rechtsgrond in artikel 69, § 4, tweede lid, van de voormelde gecoördineerde wet, waarin de Koning wordt opgedragen om, op voorstel of na advies van de bevoegde overeenkomstencommissie binnen dertig dagen na het verzoek van de bevoegde minister, "de modaliteiten en de criteria van de berekening per dienst of inrichting van een budget van financiële middelen" te bepalen voor, onder meer, de verstrekkingen, bedoeld in artikel 34, eerste lid, 12°, van dezelfde wet.

Wel moet de Raad van State, afdeling wetgeving, de opmerking herhalen die hij reeds in het verleden in adviezen over gelijkaardige ontwerpen als het heden voorgelegde

.../...

ontwerp heeft gemaakt, en die erin bestaat dat moet worden vastgesteld dat met de ontworpen regeling slechts ten dele uitvoering wordt gegeven aan het voormelde artikel 69, § 4, tweede lid, van de gecoördineerde wet. Het ontwerp regelt immers niet de wijze van vaststelling van het budget per verblijfsdag.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

De tekst van het om advies voorgelegde ontwerp stemt in ruime mate overeen met die van gelijkaardige koninklijke besluiten, waarin het budget van financiële middelen voor de betrokken verstrekkingen, wordt vastgesteld voor voorbije jaren (1).

Niettemin stelt de Raad van State, afdeling wetgeving, vast dat de tekst van het om advies voorgelegde ontwerp, bepaalde verschillen vertoont met sommige van de reeds bestaande koninklijke besluiten in de desbetreffende materie.

(1) Zie bv. het koninklijk besluit van 17 december 1998 tot uitvoering van artikel 69, § 4, 2e lid van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, voor de verstrekkingen bedoeld in artikel 34, 12° van dezelfde wet.

Zo wordt, in tegenstelling tot wat het geval is in het koninklijk besluit van 17 december 1998, dat het betrokken budget voor het jaar 1999 heeft vastgesteld,

- in artikel 2 van het ontwerp met betrekking tot het definitief budget geschreven dat dit "... de tegemoetkomingen zou moeten dekken ...", terwijl in het overeenkomstige artikel 2 van het koninklijk besluit van 17 december 1998 wordt bepaald dat het definitief budget "... de tegemoetkomingen dekt ...";
- in de artikelen 3, § 1, 1°, b, en 4, § 1, 1°, b, van het ontwerp, een omschrijving gegeven van "het aantal erkende bedden";
- in artikel 4, § 1, 1°, geen melding meer gemaakt van een onderdeel e, terwijl in artikel 4, § 1, 2°, geen regel meer is opgenomen in de zin van artikel 4, § 1, 2°, b, van het koninklijk besluit van 17 december 1998.

Teneinde zijn onderzoek zo optimaal en met kennis van zaken te doen verlopen, oordeelde de Raad van State, afdeling wetgeving, het nodig minstens op de hoogte te geraken van de draagwijdte en de bedoelingen van de aangehaalde verschilpunten wat, gelet op het technische karakter van de ontworpen regeling, geen sinecure is.

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft de daartoe noodzakelijke verduidelijkingen evenwel niet gekregen, aangezien de in de adviesaanvraag vermelde gemachtigde van de regering op het ogenblik dat het ontwerp op spoedeisende wijze diende te worden onderzocht, niet beschikbaar bleek.

.../...

Het spreekt voor zich dat de verplichting tot vermelding in de adviesaanvraag van "de naam van de gemachtigde of van de ambtenaar die de minister aanwijst om de afdeling wetgeving de dienstige toelichtingen te verstrekken", die voortvloeit uit artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (1), dode letter dreigt te worden ingeval de betrokken gemachtigde of ambtenaar niet beschikbaar is of niet te bereiken valt.

Deze vaststelling wordt nog klemmender ingeval met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de voormelde gecoördineerde wetten, om een advies binnen een termijn "van ten hoogste drie dagen" wordt verzocht, en de Raad van State, afdeling wetgeving, zijn taak inzake spoedeisende advisering ernstig bemoeilijkt ziet wegens het ontbreken van de noodzakelijke, namens de adviesvragende overheid verstrekte toelichting.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. De rechtsgrond voor de ontworpen regeling kan in het eerste lid van de aanhef worden gepreciseerd door op het einde van dat lid te schrijven : "..., inzonderheid op artikel 69, § 4, tweede lid;" (en niet "2de lid" zoals in het opschrift van het ontwerp het geval is).

(1) Bovendien wordt in artikel 82, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, bepaald dat de Raad van State, afdeling wetgeving, de gemachtigde ambtenaar of de gemachtigde van de minister die in de adviesaanvraag is aangewezen, kan horen.

2. Het koninklijk besluit waaraan in het tweede lid van de aanhef wordt gerefereerd strekt de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond en wordt er niet door gewijzigd. De vermelding van het besluit is evenmin noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Het tweede lid wordt derhalve beter uit de aanhef weggelaten.

3. In de aanhef van besluiten dient enkel te worden gerefereerd aan de rechtens verplichte voorstellen, akkoorden en adviezen. Het vijfde lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar het advies van de inspecteur van financiën, kan bijgevolg worden geschrapt.

Artikel 3

1. In artikel 3, § 1, 1°, d, van het ontwerp lijkt, na de inleidende zin, het teken "*" te moeten worden vervangen door een vermenigvuldigingsteken.

Indien op deze suggestie wordt ingegaan, dient de redactie van artikel 4, § 1, 1°, c, op dezelfde wijze te worden aangepast.

2. In artikel 3, § 1, 1°, e, van het ontwerp moet wellicht worden verwezen naar "het koninklijk besluit van 19 december 1997" in plaats van naar "het koninklijk besluit van 19 december 1998".

.../...

Eenzelfde opmerking kan worden gemaakt bij artikel 4, § 1, 1°, d, van het ontwerp, waarin eveneens een verwijzing is opgenomen naar "het koninklijk besluit van 19 december 1998".

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 la circonstance que :

"het belangrijk is dat dit koninklijk besluit zo vlug mogelijk wordt genomen en bekendgemaakt en dit om het financieel evenwicht van het regime van de gezondheidszorg voor het jaar 2000 te waarborgen, en door het feit dat het noodzakelijk is dat de verzorgingsinrichtingen die de verstrekkingen afleveren die zijn bedoeld in artikel 34, 12°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, binnen de kortst mogelijke tijd, de modaliteiten en de criteria van de berekening van de financiële middelen per inrichting die hen zullen worden toegekend voor 2000, moeten kennen, en dit in hun belang en in het belang van de rechthabende op de genoemde verstrekkingen" (1).

*

* *

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

(1) Cette motivation figure dans le courrier communiqué au Conseil d'Etat par le Ministre des Affaires sociales le 14 décembre 1999 et remplace la motivation communiquée préalablement par ce même ministre dans son courrier du 10 décembre 1999.

.../...

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 vise à fixer, pour l'année 2000, les modalités et les critères du calcul, par maison de repos pour personnes âgées, du budget des moyens financiers relatif aux prestations visées à l'article 34, alinéa 1er, 12°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Cette réglementation en projet trouve un fondement légal suffisant à l'article 69, § 4, alinéa 2, de la loi coordonnée précitée, qui charge le Roi de fixer, sur proposition ou après avis de la commission de convention compétente formulé dans les trente jours de la demande du ministre, "les modalités et les critères du calcul d'un budget des moyens financiers par service ou institution", notamment pour les prestations visées à l'article 34, alinéa 1er, 12°, de la même loi.

Le Conseil d'Etat, section de législation, se doit toutefois de réitérer une observation qu'il a déjà émise antérieurement dans des avis portant sur des projets semblables à celui qui lui est présentement soumis, à savoir qu'il y a lieu de constater que le projet ne pourvoit que

.../...

partiellement à l'exécution de l'article 69, § 4, alinéa 2, de la loi coordonnée précitée. En effet, le projet ne règle pas le mode de fixation du budget par journée de séjour.

EXAMEN DU TEXTE

Observation préalable

Dans une large mesure, le texte du projet soumis pour avis correspond à celui d'arrêtés royaux similaires fixant, pour des années précédentes, le budget des moyens financiers relatif aux prestations concernées (1).

Le Conseil d'Etat, section de législation, constate cependant que sur certains points, le texte du projet soumis pour avis diffère de certains des arrêtés royaux existants qui règlent les matières concernées.

Ainsi, contrairement à l'arrêté royal du 17 décembre 1998 qui a fixé le budget en question pour l'année 1999,

- il est indiqué à l'article 2 du projet, en ce qui concerne le budget définitif, que celui-ci "... devrait couvrir les interventions ...", tandis que l'article 2 de l'arrêté royal du 17 décembre 1998 dispose que le budget définitif "... couvre les interventions ...";

(1) Voir par exemple l'arrêté royal du 17 décembre 1998 d'exécution de l'article 69, § 4, alinéa 2 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, pour les prestations visées à l'article 34, 12° de la même loi.

- le "nombre de lits agréés" est défini aux articles 3, § 1er, 1°, b, et 4, § 1er, 1°, b, du projet;
- l'article 4, § 1er, 1°, ne comprend plus de lettre e., et l'article 4, § 1er, 2°, n'énonce plus de règle du type de celle qui figure à l'article 4, § 1er, 2°, b) de l'arrêté royal du 17 décembre 1998.

Afin de pouvoir réaliser son examen de manière optimale et en connaissance de cause, le Conseil d'Etat, section de législation, a jugé nécessaire d'être informé, à tout le moins, de la portée et du sens des différences précitées, ce qui - en raison du caractère technique de la réglementation en projet - n'est pas une sinécure.

Cependant, le Conseil d'Etat, section de législation, n'a pas obtenu les éclaircissements nécessaires à cet effet car il s'est avéré que le délégué du gouvernement, dont l'identité figurait dans la demande d'avis, n'était pas disponible lors de l'examen du projet, qui a dû être réalisé d'urgence.

Il va de soi que l'obligation de mentionner dans la demande d'avis "le nom du délégué ou du fonctionnaire que le ministre désigne afin de donner à la section de législation les explications utiles" qui découle de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (1) risque de devenir lettre morte lorsque le délégué

(1) De plus, l'article 82, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose que le Conseil d'Etat, section de législation, peut entendre le fonctionnaire délégué ou le représentant du ministre désigné dans la

ou le fonctionnaire concerné n'est pas disponible ou accessible.

Cette constatation s'impose d'autant plus lorsqu'un avis est demandé "dans un délai ne dépassant pas trois jours" en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées précitées et que la tâche dévolue au Conseil d'Etat, section de législation, dans le cadre d'une demande d'avis urgent est sérieusement compliquée en raison de l'absence des explications nécessaires provenant de l'autorité qui a sollicité son avis.

Observations particulières

Préambule

1. Le fondement légal de la réglementation en projet peut être précisé au premier alinéa du préambule en ajoutant à la fin de cet alinéa : "... , notamment l'article 69, § 4, alinéa 2;".

2. L'arrêté royal auquel il est fait référence au deuxième alinéa du préambule ne procure pas de fondement légal à la réglementation en projet et n'est pas modifié par celle-ci. Faire mention de cet arrêté n'est pas non plus nécessaire pour la bonne compréhension de la réglementation en projet. Par conséquent, il est préférable d'omettre le deuxième alinéa du préambule.

demande d'avis.

.../...

3. Le préambule d'un arrêté doit uniquement faire mention des propositions, accords et avis prescrits par la loi. Le cinquième alinéa du préambule, qui se réfère à l'avis de l'inspecteur des finances, peut donc être supprimé.

Article 3

1. A l'article 3, § 1er, 1°, d, du projet, il semble que le signe "*" qui suit la phrase introductive doive être remplacé par un signe de multiplication.

Si cette suggestion est retenue, il conviendra d'adapter la rédaction de l'article 4, § 1er, 1°, c, de la même manière.

2. A l'article 3, § 1er, 1°, e, du projet, il convient sans doute de faire référence à "l'arrêté royal du 19 décembre 1997" et non pas à "l'arrêté royal du 19 décembre 1998".

Cette observation s'applique également à l'article 4, § 1er, 1°, d, du projet qui se réfère également à "l'arrêté royal du 19 décembre 1998".

De kamer was samengesteld uit

de Heren D. VERBIEST,
Messieurs

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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 he Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. A. EYLENBOSCH, 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. EYLENBOSCH, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

D. VERBIEST