

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 33.134/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 33.134/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 11 maart 2002 door de Minister van Sociale Zaken en Pensioenen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 februari 1998 houdende uitvoeringsmaatregelen inzake de sociale identiteitskaart", heeft op 18 april 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales et des Pensions, le 11 mars 2002, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 22 février 1998 portant des mesures d'exécution de la carte d'identité sociale", a donné le 18 avril 2002 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe de nodige wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 22 februari 1998 houdende uitvoeringsmaatregelen inzake de sociale identiteitskaart, om het facultatieve gebruik van de sociale identiteitskaart in de praktijk mogelijk te maken in de betrekkingen met de zorgenverstrekkers, andere dan de ziekenhuizen en de apothekers, omschreven in artikel 2, n), van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994. Dit gebruik is principieel toegelaten sinds de wijziging, bij de wet van 12 augustus 2000, van artikel 5, tweede lid, van het koninklijk besluit van 18 december 1996 houdende maatregelen met het oog op de invoering van een sociale identiteitskaart ten behoeve van alle sociaal verzekerden, met toepassing van de artikelen 38, 40, 41 en 49 van de wet van 26 juli 1996 houdende de modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de wettelijke pensioenstelsels, bekrachtigd bij de wet van 26 juni 1997.

2. De bepalingen van het ontwerp vinden geen uitdrukkelijke rechtsgrond in het koninklijk besluit van 18 december 1996. Evenwel is de Koning op grond van artikel 108 van de Grondwet bevoegd om uit het beginsel van de wet en haar algemene economie de gevolgtrekkingen af te leiden die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van de wet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die zij nastreeft, mits de Koning daarbij de draagwijdte van de wet niet verruimt, noch beperkt ¹.

Hieruit volgt dat de Koning binnen de perken van zijn bevoegdheid blijft wanneer Hij uit eigen beweging optreedt ter uitvoering van de wet door normatieve maatregelen te treffen, teneinde het doel dat de wetgever voor ogen heeft gestaan te verwezenlijken. Voor zover Hij er zich daarbij van onthoudt de draagwijdte van de wet te verruimen of te beperken, heeft Hij, bij het stilzwijgen van de wet, de vrije keuze van de middelen die tot dergelijk resultaat kunnen leiden.

¹Zie in dit verband o.m. A. ALLEN, Handboek van het Belgisch staatsrecht, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1995, blz. 220, met verwijzing naar de terzake relevante rechtspraak van het Hof van Cassatie en het Arbitragehof.

Er kan worden vastgesteld dat de bepalingen van het voorliggende ontwerp niet van die aard zijn dat zij de draagwijdte van de wet - in casu het bij de wet bekrachtigde koninklijk besluit van 18 december 1996 - zouden verruimen of inperken. Het betreft integendeel bepalingen van vooral technische aard, die als noodzakelijk kunnen worden beschouwd om te komen tot een zo coherent mogelijke toepassing van het systeem van de sociale identiteitskaart. Bijgevolg is de Koning bevoegd op grond van de hem door artikel 108 van de Grondwet toegekende algemene uitvoeringsbevoegdheid om dergelijke bepalingen uit te vaardigen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Gelet op hetgeen is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontwerp, dient de aanhef te worden aangevuld met een nieuw lid (dat het eerste lid wordt), waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet.

2. Aangezien het ontwerp strekt tot uitvoering van artikel 5, tweede lid, van het koninklijk besluit van 18 december 1996, kan in het eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) een verwijzing naar die bepaling worden opgenomen.

Bovendien dient te worden gerefereerd aan de bekrachtiging van het koninklijk besluit van 18 december 1996 door de wet van 26 juni 1997.

Men vervolledige het zo-even genoemde lid derhalve als volgt :

", bekrachtigd bij de wet van 26 juni 1997, inzonderheid op artikel 5, tweede lid, gewijzigd bij de wet van 12 augustus 2000;".

In de Nederlandse tekst dient daarenboven het koninklijk besluit van 18 december 1996 met zijn juiste opschrift te worden vermeld.

3. In het huidige derde, vierde en vijfde lid van de aanhef (die het vierde, vijfde en zesde lid worden), dient in de Nederlandse tekst telkens het woord "uitgebracht" te worden vervangen door het woord "gegeven".

In de Franse tekst van het huidige derde en vierde lid van de aanhef (die het vierde en vijfde lid worden), dient het woord "émis" telkens te worden vervangen door het woord "donné".

4. Men schrijve in het huidige achtste lid van de aanhef (dat het negende lid wordt) "Gelet op advies 33.134/1 van ..." in plaats van "Gelet op het Advies N° ... van ...".

Artikel 1

Men schrijve in de Nederlandse tekst van artikel 1 "op hun verzoek uitgereikt" in plaats van "uitgereikt op hun verzoek".

Artikel 2

In een normatieve tekst horen geen niet-normatieve bepalingen thuis, zoals de weergave van de doelstelling van de regeling.

Men schrappe derhalve in het ontworpen artikel 45, de woorden "teneinde de continuïteit van de dienstverlening (van) de betrokken instelling, dienst, inrichting, apotheek of activiteitencentrum te garanderen".

Artikel 3

In artikel 3, 1°, moet worden aangegeven dat de erin opgenomen wijziging wordt aangebracht in artikel 46, eerste lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 1998.

.../...

In de Franse tekst dient het 2° als volgt te beginnen :

"2° il est ajouté un alinéa 3, rédigé comme suit :".

Artikel 4

In artikel 4 moet worden aangegeven dat de erin opgenomen wijzigingen worden aangebracht in artikel 48, tweede lid.

Artikel 5

Krachtens artikel 5 treedt het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, in werking de eerste dag van de maand na die waarin het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt.

Zulke regeling van inwerkingtreding heeft evenwel het nadeel dat, indien de bekendmaking van de regeling op het einde van de maand gebeurt, de bestemmingen ervan zelfs niet over de normale termijn van tien dagen zullen beschikken om zich aan die regeling aan te passen.

Vraag is dan ook of artikel 5 niet beter wordt weggelaten of wordt vervangen door een andere bepaling van inwerkingtreding.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis entend apporter dans l'arrêté royal du 22 février 1998 portant des mesures d'exécution de la carte d'identité sociale, les modifications nécessaires en vue de permettre, dans la pratique, l'utilisation facultative de la carte d'identité sociale dans les relations avec les dispensateurs de soins autres que les hôpitaux et les pharmaciens, définis à l'article 2, n), de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994. Cette utilisation est en principe autorisée depuis la modification opérée par la loi du 12 août 2000, de l'article 5, deuxième alinéa, de l'arrêté royal du 18 décembre 1996 portant des mesures en vue d'instaurer une carte d'identité sociale à l'usage de tous les assurés sociaux, en application des articles 38, 40, 41 et 49 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, confirmé par la loi du 26 juin 1997.

2. Les dispositions du projet ne trouvent aucun fondement légal explicite dans l'arrêté royal du 18 décembre 1996. Toutefois, en vertu de l'article 108 de la Constitution, le Roi est autorisé à dégager du principe de la loi et de son économie générale, les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit, pour autant que le Roi n'étende ou ne restreigne la portée de la loi ¹.

Il s'ensuit que le Roi reste dans les limites de sa compétence lorsqu'il agit de sa propre initiative en exécution de la loi, en prenant des mesures normatives en vue de réaliser l'objectif poursuivi par le législateur. Pour autant que, ce faisant, Il s'abstienne d'étendre ou de restreindre la portée de la loi, Il peut, dans le silence de la loi, choisir librement les moyens à mettre en oeuvre pour atteindre un tel objectif.

Il peut être constaté que les dispositions du présent projet ne sont pas de nature à étendre ou à restreindre la portée de la loi, en l'espèce l'arrêté royal du

1

Voir entre autres à ce sujet A. ALEN, Handboek van het Belgisch staatsrecht, Anvers, Kluwer rechtswetenschappen, 1995, p. 220, ainsi que les références qui y sont faites à la jurisprudence pertinente en la matière de la Cour de cassation et de la Cour d'arbitrage.

18 décembre 1996 confirmé par la loi. Il s'agit au contraire de dispositions de nature surtout technique qui peuvent être considérées comme nécessaires pour aboutir à une application aussi cohérente que possible du système de la carte d'identité sociale. En vertu du pouvoir général d'exécution qui Lui est attribué par l'article 108 de la Constitution, le Roi est par conséquent compétent pour édicter de telles dispositions.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Vu les observations formulées quant au fondement légal du projet, le préambule doit être complété par un nouvel alinéa (qui devient le premier alinéa) faisant référence à l'article 108 de la Constitution.

2. Etant donné que le projet entend exécuter l'article 5, alinéa 2, de l'arrêté royal du 18 décembre 1996, une référence à cette disposition peut être inscrite dans le premier alinéa du préambule (qui devient le deuxième alinéa).

En outre, il doit être fait référence à la confirmation de l'arrêté royal du 18 décembre 1996 par la loi du 26 juin 1997.

Il convient dès lors de compléter comme suit l'alinéa susvisé :

", confirmé par la loi du 26 juin 1997, notamment l'article 5, alinéa 2, modifié par la loi du 12 août 2000;".

Dans le texte néerlandais, il convient en outre de mentionner correctement l'intitulé de l'arrêté royal du 18 décembre 1996.

3. Dans les troisième, quatrième et cinquième alinéas actuels du préambule (qui deviennent les quatrième, cinquième et sixième alinéas), il convient chaque fois de remplacer dans le texte néerlandais le mot "uitgebracht" par le mot "gegeven".

.../...

Dans le texte français des troisième et quatrième alinéas actuels du préambule (qui deviennent les quatrième et cinquième alinéas), le mot "émis" doit chaque fois être remplacé par le mot "donné".

4. Dans le huitième alinéa actuel du préambule (qui devient le neuvième alinéa), il convient d'écrire "Vu l'avis 33.134/1 du ..." au lieu de "Vu l'avis N° ... du ...".

Article 1^{er}

Dans le texte néerlandais de l'article 1^{er}, on écrira "op hun verzoek uitgereikt" au lieu de "uitgereikt op hun verzoek".

Article 2

Des dispositions non normatives, comme la reproduction de l'objectif de la réglementation, n'ont pas leur place dans un texte normatif.

Il y a dès lors lieu de supprimer à l'article 45 en projet les mots "à la seule fin de garantir la continuité de service au sein de l'institution, du service, de l'établissement, de la pharmacie ou du centre d'activités concernés".

Article 3

Il convient d'indiquer à l'article 3, 1°, que la modification qui y figure est apportée à l'article 46, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 février 1998.

Dans le texte français, le début du 2° sera rédigé comme suit :

"2° il est ajouté un article 3, rédigé comme suit :"

.../...

Article 4

A l'article 4, il convient d'indiquer que les modifications qui y figurent sont apportées à l'article 48, alinéa 2.

Article 5

En vertu de l'article 5, l'arrêté présentement à l'état de projet produit ses effets le premier jour du mois qui suit sa publication au Moniteur belge.

Pareille règle d'entrée en vigueur présente toutefois l'inconvénient que, si la publication de la réglementation en projet intervient à la fin du mois, ses destinataires ne disposeront même pas du délai usuel de dix jours pour s'y conformer.

La question est dès lors de savoir s'il ne vaut pas mieux omettre l'article 5 ou le remplacer par une autre disposition d'entrée en vigueur.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,

assessor van de afdeling wetgeving,
assesseur de la section de législation,

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

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

De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en het verslag werd uitgebracht door de H. G. DE BLEECKERE, adjunct-referendaris.

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

La note du Bureau de coordination a été rédigée et le rapport a été présenté par M. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME