

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.270/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 24 maart 2005 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 november 1998 tot vaststelling van de diverse geldelijke bepalingen toepasselijk op de bijzondere graden bij het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering", heeft op 14 april 2005 het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in het geldelijke statuut van bepaalde geneesheren-ambtenaren die werkzaam zijn bij het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering. Daartoe beoogt het ontwerp artikel 20 van het koninklijk besluit van 8 november 1998 tot vaststelling van de diverse geldelijke bepalingen toepasselijk op de bijzondere graden bij het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, te vervangen.

Nieuw in vergelijking met de bestaande regeling is dat voor de geneesheren-ambtenaren die houder zijn van de bijzondere beroepstitel van geneesheer-specialist in het beheer van gezondheidsgegevens, wordt bepaald welke jaren van geneeskundige praktijk in aanmerking komen voor het berekenen van de toelage ter compensatie van het verbod tot uitoefening van enige andere medische praktijk, bedoeld in het ministerieel besluit van 15 oktober 2001 tot vaststelling van de criteria voor de erkenning van geneesheren-specialisten in het beheer van gezondheidsgegevens (ontworpen artikel 20, § 1, B, van het koninklijk besluit van 8 november 1998; artikel 1 van het ontwerp). Het ontwerp omschrijft tevens, wat de voornoemde categorie van geneesheren-ambtenaren betreft, welke elders gepresteerde diensten in aanmerking kunnen worden genomen (ontworpen artikel 20, § 2).

Het is de bedoeling om de ontworpen regeling uitwerking te geven met ingang van 1 december 2003 (artikel 2 van het ontwerp).

2. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 21, § 1, van het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

Die wetsbepaling luidt:

"De Koning stelt het statuut vast van de personeelsleden in dienst van de openbare instellingen van sociale zekerheid, op de voordracht van de voogdijminister, en in overeenstemming met de minister tot wiens bevoegdheden de ambtenarenzaken behoren. Voor de vaststelling van het geldelijk statuut is daarenboven de instemming vereist van de minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort".

VORMVEREISTEN

Krachtens artikel 21, § 3, van het koninklijk besluit van 3 april 1997 dient "het ontwerp van het statuut van de personeelsleden in dienst van de openbare instellingen van sociale zekerheid en elke wijziging ervan" om voorafgaand advies te worden voorgelegd aan het College van de Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid. Aan dit vormvereiste blijkt niet te zijn voldaan, wat dient te worden verholpen ¹.

Indien als gevolg van het nog in te winnen advies van het College van de Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid aan de tekst van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State, naderhand nog wijzigingen zouden worden aangebracht, dienen deze eveneens nog aan de afdeling wetgeving te worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKING

In het ontwerp wordt in een gunstiger regeling voorzien ten voordele van een specifieke categorie van ambtenaren-geneesheren van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsuitkeringen, namelijk zij die houder zijn van de bijzondere beroepstitel van geneesheer-specialist in het beheer van gezondheidsgegevens.

¹Aan deze conclusie wordt geen afbreuk gedaan door de vaststelling dat de ontworpen regeling enkel een bijzondere graad betreft die in het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering bestaat.

Opdat dergelijke regeling in overeenstemming zou kunnen worden geacht met de grondwettelijke regel van de gelijkheid en de niet-discriminatie dienen er objectieve en in redelijkheid aanvaardbare motieven te bestaan die het aldus gemaakte onderscheid tussen, enerzijds, de in het ontwerp bedoelde geneesheren-ambtenaren die houder zijn van de betrokken bijzondere beroepstitel en, anderzijds, de overige categorieën van geneesheren-ambtenaren bij het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, die geen titularis zijn van die beroepstitel, kunnen verantwoorden.

Ingeval geen dergelijke motieven bestaan, doet de ontworpen regeling op dat punt niet enkel een probleem rijzen op het vlak van de grondwettelijke regel van de gelijkheid en de niet-discriminatie, doch ook inzake de terugwerkende kracht die uit artikel 2 volgt. Het is immers weliswaar zo dat een besluit in de tijd kan terugwerken indien erin voordelen worden toegekend, op voorwaarde echter dat daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan de zo-even genoemde grondwettelijke regel van de gelijkheid en de niet-discriminatie.

De stellers van het ontwerp doen er derhalve goed aan om na te gaan of er wel degelijk motieven vallen aan te wijzen die het in het ontwerp gemaakte onderscheid tussen categorieën van geneesheren-ambtenaren van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering kunnen verantwoorden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp moet de datum van "6 juli 1996" worden vervangen door die van "26 juli 1996". Daarenboven wordt in de Nederlandse tekst van hetzelfde lid beter geschreven "bekrachtigd bij de wet van 12 december 1997" in plaats van "bekrachtigd door de wet van 12 december 1997".

2. Het tweede lid van de aanhef verwijst naar de artikelen 5 en 5bis van het koninklijk besluit nr. 35 van 20 juli 1967 ². Deze verwijzing heeft geen betrekking op bepalingen die de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekken. Die bepalingen worden evenmin gewijzigd door het ontwerp. De verwijzing lijkt daarenboven niet nodig te zijn voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Het tweede lid van de aanhef dient derhalve uit de aanhef te worden weggelaten.

Dezelfde opmerking geldt ten aanzien van het vierde en het vijfde lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar, respectievelijk, het koninklijk besluit van 19 november 1999 en het ministerieel besluit van 15 oktober 2001.

3. Rekening houdende met de wijzigingen die het ontwerp beoogt aan te brengen in het koninklijk besluit van 8 november 1998, vulle men het derde lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, aan met de zinsnede ", inzonderheid op artikel 20;".

4. Ter wille van de redactionele uniformiteit vervolledige men het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van het Algemeen beheerscomité van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, met de vermelding van de datum waarop dat advies is gegeven, zijnde 16 januari 2004.

5. Met betrekking tot het lid van de aanhef waarin wordt gerefereerd aan "het advies van de Regeringscommissaris" moet worden opgemerkt dat, zoals uit de aan de

²Koninklijk besluit nr. 35 van 20 juli 1967 houdende het statuut en het barema van de adviserend geneesheren die tot taak hebben bij de verzekeringsinstellingen in te staan voor de geneeskundige controle op de primaire arbeidsongeschiktheid en op de gezondheidszorgverstrekkingen, overeenkomstig de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994. In het tweede lid van de aanhef wordt eraan voorbijgegaan dat het opschrift van het koninklijk besluit nr. 35 van 20 juli 1967 werd gewijzigd bij het koninklijk besluit van 10 december 2001.

Raad van State, afdeling wetgeving, meegedeelde documenten valt af te leiden, dit advies is geconcipieerd als een advies van de Inspectie van Financiën en dat de betrokken regeringscommissaris in casu moet worden geacht in de hoedanigheid van lid van de betrokken inspectie te zijn opgetreden. Men verwijze derhalve in de aanhef van het ontwerp naar "het advies van de inspecteur van financiën" in plaats van naar "het advies van de Regeringscommissaris".

6. Men redigere het lid van de aanhef waarin wordt melding gemaakt van de akkoordbevinding van de Minister van Begroting, in de Nederlandse tekst op een meer gebruikelijke wijze als volgt:

"Gelet op de akkoordbevinding van Onze Minister van Begroting van 18 oktober 2004;"

De redactie van het daaropvolgende lid, waarin wordt melding gemaakt van de akkoordbevinding van de Minister van Ambtenarenzaken, dient in dezelfde zin te worden aangepast.

Artikel 1

Artikel 1 van het ontwerp beoogt het bestaande artikel 20 van het koninklijk besluit van 8 november 1998 aan te vullen, waarbij de huidige bepaling inhoudelijk ongewijzigd blijft. Teneinde dat op een meer duidelijke wijze tot uiting te brengen in het ontwerp, volstaat het om het bepaalde in het huidige artikel 20 in een nieuwe paragraaf 1 onder te brengen, en in een nieuwe paragraaf 2 de bepalingen op te nemen die het ontwerp aan het bestaande artikel 20 van het koninklijk besluit van 8 november 1998 beoogt toe te voegen. Dat kan op een legistiek verantwoorde wijze gebeuren door artikel 1 van het ontwerp te beperken tot wat volgt:

"Artikel 1. Artikel 20 van het koninklijk besluit van 8 november 1998 tot vaststelling van de diverse geldelijke bepalingen toepasselijk op de bijzondere graden bij het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, waarvan de bestaande tekst § 1 zal vormen, wordt aangevuld met een § 2, luidende:

.../...

«§ 2. Onverminderd de toepassing van de bepalingen van § 1, worden voor de geneesheren-ambtenaren, zijnde directeur-generaal, inspecteur-generaal, inspecteur-directeur en inspecteur, die houder zijn van de bijzondere beroepstitel van geneesheer-specialist in het beheer van gezondheidsgegevens, waarvan de toekenningscriteria zijn vastgesteld bij het ministerieel besluit van 15 oktober 2001 tot vaststelling van de criteria voor de erkenning van geneesheren-specialisten in het beheer van de gezondheidsgegevens

- 1° voor het berekenen van de toelage ter compensatie van het verbod tot uitoefening van enige andere medische praktijk, bedoeld in het koninklijk besluit van 19 november 1999 tot toekenning aan de geneesheren-ambtenaren van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, van een toelage ter compensatie van het verbod tot uitoefening van enige andere medische praktijk, alle jaren van geneeskundige praktijk meegerekend;
- 2° de werkelijke diensten gepresteerd bij de instellingen van sociale zekerheid, bedoeld in artikel 2, 2°, van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid, of bij een ziekenhuis- of onderzoekseenheid of een administratieve eenheid, bedoeld in artikel 5, § 1, van het voornoemde ministerieel besluit van 15 oktober 2001, gelijkgesteld met de werkelijke diensten, bedoeld in artikel 14, § 1, van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 houdende bezoldigingsregeling van het personeel van de federale overheidsdiensten»".

In het tekstvoorstel is het bepaalde in het ontworpen artikel 20, § 1, B, en § 2, geïntegreerd, met dien verstande dat tevens uitdrukkelijk wordt gerefereerd aan het koninklijk besluit van 19 november 1999, dat de compensatietoelage regelt, en dat ter wille van de duidelijkheid melding wordt gemaakt van de "werkelijke diensten", bedoeld in artikel 14, § 1, van het koninklijk besluit van 29 juni 1973.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.270/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 24 mars 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 8 novembre 1998 fixant les diverses dispositions pécuniaires applicables aux grades particuliers à l'Institut national d'assurance maladie-invalidité", a donné le 14 avril 2005 l'avis suivant:

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'apporter un certain nombre de modifications au statut pécuniaire de certains médecins-fonctionnaires affectés à l'Institut national d'assurance maladie-invalidité. À cette fin, le projet envisage de remplacer l'article 20 de l'arrêté royal du 8 novembre 1998 fixant les diverses dispositions pécuniaires applicables aux grades particuliers à l'Institut national d'assurance maladie-invalidité.

Comparativement aux dispositions actuelles, l'innovation consiste en ce que pour les médecins-fonctionnaires, titulaires du titre professionnel particulier de médecin spécialiste en gestion de données de santé, le projet détermine les années de pratique médicale qui sont prises en compte pour calculer l'allocation destinée à compenser l'interdiction d'exercer toute autre pratique médicale au sens de l'arrêté ministériel du 15 octobre 2001 fixant les critères d'agrément des médecins spécialistes en gestion de données de santé (article 20, § 1^{er}, B, en projet de l'arrêté royal du 8 novembre 1998; article 1^{er} du projet). En ce qui concerne la catégorie précitée de médecins-fonctionnaires, le projet détermine, en outre, les services effectués dans d'autres institutions qui peuvent être pris en compte (article 20, § 2, en projet).

Il est prévu que les dispositions en projet produiront leurs effets le 1^{er} décembre 2003 (article 2 du projet).

2. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 21, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

Cette disposition s'énonce comme suit :

"Le Roi fixe le statut du personnel des institutions publiques de sécurité sociale, sur la proposition du ministre de tutelle et de l'accord du ministre ayant la fonction publique dans ses attributions. L'accord du ministre ayant le budget dans ses attributions est en outre requis pour la fixation du statut pécuniaire".

.../...

FORMALITÉS

En vertu de l'article 21, § 3, de l'arrêté royal du 3 avril 1997, "le projet de statut du personnel des institutions publiques de sécurité sociale et toute modification au statut" doivent au préalable être soumis pour avis au Collège des institutions publiques de sécurité sociale. Il apparaît que cette formalité n'a pas été accomplie en sorte qu'il y a lieu d'y remédier ¹.

Dans l'hypothèse où, à la suite de l'avis du Collège des institutions publiques de sécurité sociale qui doit encore être recueilli, des modifications seraient apportées ultérieurement au texte du projet, tel qu'il a été soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État, ces modifications devront, elles aussi, encore être soumises à la section de législation.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le projet prévoit un régime plus favorable pour une catégorie spécifique de médecins-fonctionnaires de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, à savoir les titulaires du titre professionnel particulier de médecin spécialiste en gestion de données de santé.

Pour qu'une pareille disposition puisse être considérée comme conforme aux règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination, il doit exister des motifs objectifs et raisonnablement admissibles pouvant justifier la distinction ainsi opérée entre, d'une part, les médecins-fonctionnaires visés dans le projet qui sont titulaires du titre professionnel particulier concerné et, d'autre part, les autres catégories de médecins-fonctionnaires de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité qui ne sont pas titulaires de ce titre professionnel.

1

Il n'en faut pas moins constater que les règles en projet ne concernent qu'un grade particulier existant à l'Institut national d'assurance maladie-invalidité.

Si de tels motifs n'existent pas, les dispositions en projet soulèvent sur ce point un problème non seulement en ce qui concerne les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination, mais également en ce qui concerne l'effet rétroactif qui résulte de l'article 2. En effet, il est assurément exact qu'un arrêté peut rétroagir s'il accorde des avantages, à condition toutefois qu'il ne porte pas atteinte aux règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination précitées.

Les auteurs du projet veilleront dès lors à vérifier s'il se trouve effectivement des motifs susceptibles de justifier la distinction opérée dans le projet entre des catégories de médecins-fonctionnaires de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Dans le premier alinéa du préambule du projet, il faut remplacer la date du "6 juillet 1996" par celle du "26 juillet 1996". Par ailleurs, il serait préférable d'écrire dans le texte néerlandais du même alinéa "bekrachtigd bij de wet van 12 december 1997" au lieu de "bekrachtigd door de wet van 12 december 1997".

2. Le deuxième alinéa du préambule se réfère aux articles 5 et 5bis de l'arrêté royal n° 35 du 20 juillet 1967². Cette référence ne se rapporte pas à des dispositions procurant un fondement juridique au texte en projet. Ces dispositions ne sont pas non plus modifiées par celui-ci. En outre, la référence n'est pas, semble-t-il, nécessaire à une bonne

2

L'arrêté royal n° 35 du 20 juillet 1967 portant le statut et le barème des médecins-conseils chargés d'assurer auprès des organismes assureurs le contrôle médical de l'incapacité primaire et des prestations de santé en vertu de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994. Le deuxième alinéa du préambule omet de préciser que l'intitulé de l'arrêté royal n° 35 du 20 juillet 1967 a été modifié par l'arrêté royal du 10 décembre 2001.

compréhension du texte en projet. Il y aura lieu, dès lors, de supprimer le deuxième alinéa du préambule.

La même observation vaut à l'égard des quatrième et cinquième alinéas du préambule qui se réfèrent respectivement à l'arrêté royal du 19 novembre 1999 et à l'arrêté ministériel du 15 octobre 2001.

3. Compte tenu des modifications que le projet entend apporter à l'arrêté royal du 8 novembre 1998, on complétera le troisième alinéa du préambule du projet, tel qu'il est soumis pour avis, par le membre de phrase ", notamment l'article 20;".

4. Dans un souci d'uniformité de la rédaction, on complétera l'alinéa du préambule qui se réfère à l'avis du Comité général de gestion de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, par la mention de la date à laquelle cet avis a été donné, à savoir le 16 janvier 2004.

5. En ce qui concerne l'alinéa du préambule qui fait référence à "l'avis du commissaire du gouvernement", on observera qu'il ressort des documents transmis au Conseil d'État, section de législation, que cet avis est à considérer comme un avis donné par l'Inspection des Finances et qu'en l'espèce, le commissaire du gouvernement concerné est censé avoir agi en qualité de membre de l'inspection visée. En conséquence, le préambule du projet devra se référer à "l'avis de l'inspecteur des finances" au lieu de "l'avis du commissaire du gouvernement".

6. Conformément à l'usage, il y aura lieu dans le texte néerlandais de rédiger l'alinéa du préambule qui fait mention de l'accord du Ministre du Budget, comme suit :

"Gelet op de akkoordbevinding van Onze Minister van Begroting van 18 oktober 2004;".

La rédaction de l'alinéa suivant, qui fait état de l'accord du Ministre de la Fonction publique, sera adaptée dans le même sens.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet vise à compléter l'actuel article 20 de l'arrêté royal du 8 novembre 1998, sans toucher à la substance de la disposition actuelle. Pour exprimer plus clairement cette intention dans le projet, il suffit d'insérer les dispositions de l'actuel article 20 dans un nouveau paragraphe 1^{er} et d'incorporer dans un nouveau paragraphe 2 les dispositions que le projet entend inscrire dans l'actuel article 20 de l'arrêté royal du 8 novembre 1998. Dans le respect des règles de la légistique, il suffira, pour ce faire, de limiter l'article 1^{er} du projet comme suit :

"Article 1^{er}. L'article 20 de l'arrêté royal du 8 novembre 1998 fixant les diverses dispositions pécuniaires applicables aux grades particuliers à l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, dont le texte actuel constituera le § 1^{er}, est complété par un § 2, rédigé comme suit:

«§ 2. Sans préjudice de l'application des dispositions du § 1^{er}, pour les médecins-fonctionnaires, à savoir le directeur général, l'inspecteur général, l'inspecteur-directeur et l'inspecteur, porteurs du titre professionnel particulier de médecin spécialiste en gestion de données de santé dont les critères d'agrément sont fixés par l'arrêté ministériel du 15 octobre 2001 fixant les critères d'agrément des médecins spécialistes en gestion de données de santé

- 1° toutes les années de pratique médicale sont comptées pour le calcul de l'allocation destinée à compenser l'interdiction d'exercer toute autre activité médicale, visée dans l'arrêté royal du 19 novembre 1999 accordant aux médecins-fonctionnaires de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, une allocation pour compenser l'interdiction d'exercer toute autre pratique médicale;
- 2° les services effectifs accomplis auprès d'institutions de sécurité sociale visées à l'article 2, 2°, de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale, ou dans une unité hospitalière, de recherche ou administrative, visée à l'article 5, § 1^{er}, de l'arrêté ministériel du 15 octobre 2001 précité, sont assimilés à des services effectifs, visés à l'article 14,

.../...

§ 1^{er}, de l'arrêté royal du 29 juin 1973 portant statut pécuniaire du personnel des services publics fédéraux»".

La proposition de texte intègre les dispositions de l'article 20, § 1^{er}, B, et § 2, étant entendu qu'une référence expresse est également faite à l'arrêté royal du 19 novembre 1999 qui règle l'allocation de compensation, et que dans un souci de clarté, il est fait mention des "services effectifs", visés à l'article 14, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 29 juin 1973.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. B. STEEN, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME