

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.978/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 28 februari 2006 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact met het oog op de invoering van een nieuw systeem voor de financiering van de ziekteverzekering", heeft op 16 maart 2006 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

ALGEMENE OPMERKING

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe in titel V van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact een hoofdstuk V in te voegen dat de artikelen 91*bis* tot 91*sexies* omvat en waarin een nieuw mechanisme voor de financiering van de ziekteverzekering wordt uitgewerkt. Uitgangspunt van het ontworpen financieringsmechanisme is dat de tegemoetkoming van het globaal financieel beheer wordt beperkt ten aanzien van zowel de werknemers als de zelfstandigen in functie van de verhouding tussen de groei van de uitgaven voor geneeskundige verzorging en het groeicijfer van de sociale bijdragen.

De door de wetgever ontworpen regeling vertoont een in hoge mate technisch karakter en is vrij gedetailleerd, zij het dat niettemin aan de Koning een aantal bevoegdheden worden verleend om bepaalde aspecten van het ontworpen financieringssysteem nader te regelen. Dergelijke machtigingsbepalingen vallen niet bij voorbaat te verwerpen, met dien verstande dat, ook wanneer - zoals in het ontwerp - het gaat om een aangelegenheid die door de grondwetgever niet aan de wetgever is voorbehouden, de essentiële beleidskeuzen door de wetgevende vergadering dienen te worden vastgesteld en enkel de nadere uitwerking daarvan aan de uitvoerende macht mag worden overgelaten ⁽²⁾. Daarenboven mag, overeenkomstig de beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen, de bevoegdheidsdelegatie aan de Koning niet te onbepaald of te ruim zijn en dienen aan de

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat wordt onder rechtsgrond de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

⁽²⁾ Arbitragehof, arrest nr. 31/2004 van 3 maart 2004, B.5.4.

Koning in voorkomend geval de criteria te worden aangereikt op grond waarvan hij de aan hem gedelegeerde bevoegdheid moet uitoefenen.

Wat de om advies voorgelegde regeling betreft, is het wel degelijk de wetgever die de essentiële beleidskeuzen neemt met betrekking tot het ontworpen financieringssysteem. Een aantal van de bevoegdheden die naar aanleiding daarvan aan de Koning worden gedelegeerd, lijken daarenboven voldoende te worden afgebakend in het ontwerp. Zo wordt de Koning gemachtigd om, al dan niet na overleg in de Ministerraad, een aantal bedragen en percentages vast te stellen, maar worden in het ontwerp criteria aangereikt met inachtneming waarvan de Koning de hem gedelegeerde bevoegdheid dient uit te oefenen.

Zo wordt bijvoorbeeld in het ontworpen artikel 24, § 1*bis*, derde lid, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers (nieuw artikel 91*bis* van de wet van 23 december 2005), aan de Koning de bevoegdheid verleend om een gedeelte van het in dat lid bedoelde bedrag te "neutraliseren", maar wordt in hetzelfde lid uitdrukkelijk melding gemaakt van het doel dat aan de "neutralisatie" dient ten grondslag te liggen (zie ook de gelijkaardige regeling die het nieuwe artikel 91*ter* van de wet van 23 december 2005 bevat ten aanzien van de zelfstandigen). Ook de aan de Koning verleende bevoegdheid om het stijgingspercentage, bedoeld in het ontworpen artikel 24, § 1*bis*, vierde lid, van de voornoemde wet van 29 juni 1981 (nieuw artikel 91*bis* van de wet van 23 december 2005), te corrigeren, wordt op dergelijke wijze afgebakend door de wetgever (zie ook de gelijkaardige regeling die het nieuwe artikel 91*ter* van de wet van 23 december 2005 bevat ten aanzien van de zelfstandigen).

Andere delegatiebepalingen die in het ontwerp voorkomen lijken daarentegen niet of onvoldoende afgebakend, alhoewel ze betrekking hebben op belangrijke onderdelen van de ontworpen regeling.

Zo wordt in het ontworpen artikel 24, § 1*bis*, vijfde lid, van de wet van 29 juni 1981 (nieuw artikel 91*bis* van de wet van 23 december 2005) bepaald dat, voor de toepassing van de betrokken paragraaf, de beschikbare effectieve inkomsten uit bijdragen van een boekjaar overeenstemmen met "de som van de (...) beschikbare effectieve opbrengsten van bijdragen" die worden opgesomd in hetzelfde lid. In het

.../...

ontworpen artikel 24, § 1*bis*, zesde lid, van de wet van 29 juni 1981, wordt aan de Koning evenwel de bevoegdheid verleend om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de voornoemde lijst van bijdragen te wijzigen. In het ontwerp wordt de aldus aan de Koning gedelegeerde bevoegdheid om de lijst van bijdragen te wijzigen niet nader omschreven of omlijnd, zodat de Koning in voorkomend geval de in het ontwerp opgenomen lijst van haar essentie zou kunnen ontdoen. Dergelijke bevoegdheidsdelegatie lijkt tegelijk te ruim en te onbepaald om toelaatbaar te zijn. Hetzelfde kan worden opgemerkt met betrekking tot de bevoegdheid die de Koning wordt gegeven om de lijst van toewijzingen, bedoeld in het ontworpen artikel 24, § 1*bis*, zevende lid, van de wet van 29 juni 1981 (nieuw artikel 91*bis* van de wet van 23 december 2005), te wijzigen, en met betrekking tot de overeenkomstige bepalingen van het nieuwe artikel 91*ter* van de wet van 23 december 2005, wat de zelfstandigen betreft.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om de voornoemde delegatiebepalingen nader af te bakenen teneinde te vermijden dat de Koning over een te ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt om, bij gebrek aan voldoende indicaties door de wetgever, invulling te geven aan de hem verleende bevoegdheid. Dat kan door bijvoorbeeld in het ontwerp zelf de categorieën te omschrijven van gevallen waarin of gronden waarop de Koning de betrokken lijsten van bijdragen en toewijzingen zal kunnen wijzigen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

Men passe de redactie van de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp aan als volgt:

"In titel V van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact wordt een hoofdstuk V ingevoegd, luidende:

'Hoofdstuk V. - Nieuw financieringsmechanisme voor de begroting van de ziekteverzekering

Art. 91*bis*. (...)' "

.../...

Nieuw artikel 91bis

1. In het ontworpen artikel 24, § 1bis, vierde lid, van de wet van 29 juni 1981 moet de zinsnede "van het in het vorig lid bedoeld bedrag" worden vervangen door de zinsnede "van het in het tweede lid bedoelde bedrag".

Dezelfde opmerking geldt ten aanzien van het ontworpen artikel 6, § 1bis, vierde lid, van het koninklijk besluit van 18 november 1996, waarvan het nieuwe artikel 91ter de wijziging beoogt.

2. Naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar wordt met "de toewijzingen bedoeld in artikel 35", in het ontworpen artikel 24, § 1bis, zevende lid, van de wet van 29 juni 1981, verwezen naar artikel 35, § 5, A, derde lid, van de voornoemde wet, waarin wordt bepaald dat de opbrengst van de "vermindering werkgeversbijdragen" wordt besteed aan het creëren van tewerkstelling. Die bedoeling zou, ter wille van de duidelijkheid, op een meer expliciete wijze in de tekst van het ontwerp tot uitdrukking moeten worden gebracht.

3. In het ontworpen artikel 24, § 1bis, tiende lid, van de wet van 29 juni 1981, is het niet logisch dat in de eerste zin melding ervan wordt gemaakt dat de beperking "geen aanleiding (mag) geven tot marges", en in de tweede zin wordt uitgegaan van de hypothese waarin "dergelijke marges zouden ontstaan". Het betrokken lid zou aan interne coherentie winnen indien het zou worden geredigeerd als volgt:

"Indien de in het eerste lid bedoelde beperking aanleiding geeft tot marges worden deze toegewezen voor de dekking van de thesauriebehoeften en, voor het overige, voor de reserves van de regeling. Deze marges worden niet gebruikt ter financiering van nieuwe initiatieven in andere takken van de sociale zekerheid dan de geneeskundige verzorging".

Om dezelfde reden dient ook de redactie van het ontworpen artikel 6, § 1bis, tiende lid, van het koninklijk besluit van 18 november 1996, waarvan het nieuwe artikel 91ter de wijziging beoogt, in die zin te worden aangepast.

4. In het ontworpen artikel 24, § 1^{quater}, tweede lid, c), van de wet van 29 juni 1981, wordt beter dezelfde terminologie gebruikt als in artikel 22, § 2, b), van die wet. Men vervange derhalve het woord "ontvangsten" door het woord "inkomsten".

Dezelfde opmerking geldt ten aanzien van het ontworpen artikel 6, § 1^{quater}, tweede lid, c), van het koninklijk besluit van 18 november 1996, waarvan het nieuwe artikel 91^{ter} de wijziging beoogt.

Nieuw artikel 91^{quater}

1. In de inleidende zin van het nieuwe artikel 91^{quater} moeten ook de wijzigende wetten van 3 juli 2005 en 11 juli 2005 worden vermeld.

2. In het ontworpen artikel 66, § 8, derde lid, van de programmawet van 2 januari 2001 voegen de woorden "per definitie" niets toe aan hetgeen wordt bepaald. De betrokken woorden moeten derhalve worden geschrapt.

Nieuw artikel 91^{quinquies}

In de inleidende zin van het nieuwe artikel 91^{quinquies} moeten de volgende wijzigingen worden aangebracht: de woorden "gewijzigd bij het koninklijk besluit van 12 augustus 1994, de wetten van" moeten worden vervangen door de woorden "vervallen bij het koninklijk besluit van 12 augustus 1994, en gewijzigd bij de wetten van"; de vermelding van de wijzigende wet van 25 november 2004 moet worden weggelaten omdat de betrokken wijzigingen niet meer van kracht zijn; niet het "koninklijk besluit" van 27 april 2005, maar wel de "wet" van die datum heeft artikel 191, eerste lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, gewijzigd; de opsomming van wijzigende teksten moet worden vervolledigd met de vermelding van de wet van 27 december 2005.

Nieuw artikel 91sexies

Men passe de redactie van de inleidende zin van het nieuwe artikel 91sexies aan als volgt:

"In artikel 202, § 2, eerste lid, van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 30 december 2001, worden de volgende wijzigingen aangebracht:".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT,	assessoren van de
	M. TISON,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. VAN CALENBERGH, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.978/1

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 28 février 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre générations en vue d'introduire un nouveau système de financement de l'assurance maladie", a donné le 16 mars 2006 l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est essentiellement limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ⁽¹⁾ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'avant-projet de loi soumis pour avis entend insérer dans le titre V de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations un chapitre V comprenant les articles 91*bis* à 91*sexies*, qui mettent au point un nouveau mécanisme de financement de l'assurance maladie. Le principe à la base du mécanisme de financement en projet consiste à limiter l'intervention de la gestion financière globale, tant à l'égard des travailleurs salariés que des travailleurs indépendants, en fonction du rapport entre la croissance des dépenses soins de santé et celle des cotisations sociales.

Si le texte en projet du législateur présente un caractère très technique et est relativement détaillé, il délègue néanmoins un certain nombre de pouvoirs au Roi en vue de régler les modalités de certains aspects du système de financement en projet. Il n'y a pas lieu *a priori* de rejeter de telles délégations, étant entendu que même lorsqu'il s'agit - comme dans le projet - d'une matière que le constituant n'a pas réservée au législateur, les choix politiques essentiels doivent être fixés par l'assemblée législative et seul le soin d'arrêter les modalités de leur mise en œuvre peut être laissé au pouvoir exécutif ⁽²⁾. Par ailleurs, conformément aux principes qui règlent les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif, la délégation de pouvoir faite au Roi ne peut pas être trop imprécise ou trop large et, le cas échéant, il faut indiquer au Roi les critères sur la base desquels Il doit exercer le pouvoir qui Lui est délégué.

⁽¹⁾ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par fondement juridique la conformité aux normes supérieures.

⁽²⁾ Cour d'arbitrage, arrêt n° 31/2004 du 3 mars 2004, B.5.4.

En ce qui concerne le texte soumis pour avis, c'est effectivement le législateur qui arrête les choix politiques essentiels relatifs au système de financement en projet. Par ailleurs, le projet semble avoir suffisamment précisé un certain nombre de pouvoirs qui sont délégués à cette occasion au Roi. Ainsi, le Roi est habilité, après délibération ou non en Conseil des ministres, à fixer certains montants et pourcentages, le projet déterminant, en revanche, des critères dans le respect desquels le Roi doit exercer le pouvoir qui Lui est délégué.

C'est ainsi, par exemple, que si l'article 24, § 1^{er}*bis*, alinéa 3, en projet, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés (article 91*bis*, nouveau, de la loi du 23 décembre 2005) confère au Roi le pouvoir de "neutraliser" une partie du montant visé dans cet alinéa, ce même alinéa fait toutefois expressément mention de l'objectif que doit poursuivre la "neutralisation" (voir également les règles similaires que l'article 91*ter*, nouveau, de la loi du 23 décembre 2005 contient à l'égard des travailleurs indépendants). De même, le législateur a délimité de la même manière le pouvoir conféré au Roi de corriger le taux de croissance visé à l'article 24, § 1^{er}*bis*, alinéa 4, en projet, de la loi du 29 juin 1981 précitée (article 91*bis*, nouveau, de la loi du 23 décembre 2005) (voir aussi les règles similaires que l'article 91*ter*, nouveau, de la loi du 23 décembre 2005 contient à l'égard des travailleurs indépendants).

En revanche, il semble que d'autres délégations figurant dans le projet ne sont pas circonscrites ou le sont insuffisamment alors qu'elles portent sur des éléments importants du texte en projet.

C'est ainsi que l'article 24, § 1^{er}*bis*, alinéa 5, en projet, de la loi du 29 juin 1981 (article 91*bis*, nouveau, de la loi du 23 décembre 2005) prévoit que pour l'application du paragraphe concerné, les recettes effectives disponibles de cotisations d'un exercice correspondent à "la somme des différents produits effectifs disponibles des cotisations" énumérées dans le même alinéa. Toutefois, l'article 24, § 1^{er}*bis*, alinéa 6, en projet, de la loi du 29 juin 1981 habilite le Roi à modifier, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la liste de cotisations précitée. Le projet ne définit ni ne précise le pouvoir ainsi délégué au Roi de modifier la liste de cotisations, de sorte que, le cas échéant, le Roi pourrait vider de sa substance la liste inscrite dans le projet. Pareille délégation de pouvoir est à la fois trop large et trop imprécise pour être admissible. La même observation peut être faite à propos du pouvoir conféré au Roi de modifier la liste d'affectations, visée à

l'article 24, § 1^{er}*bis*, alinéa 7, en projet, de la loi du 29 juin 1981 (article 91*bis*, nouveau, de la loi du 23 décembre 2005), et des dispositions correspondantes de l'article 91*ter*, nouveau, de la loi du 23 décembre 2005, en ce qui concerne les travailleurs indépendants.

Il revient aux auteurs du projet de mieux cerner les délégations précitées pour éviter qu'en l'absence d'indications suffisantes du législateur, le Roi ne dispose d'un pouvoir d'appréciation trop large dans la mise en oeuvre du pouvoir qui Lui est conféré. À cet effet, le projet pourrait par exemple définir lui-même les catégories de cas et de motifs dans lesquels et pour lesquels le Roi pourra modifier les listes de cotisations et d'affectations visées.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

On adaptera la formulation de la phrase liminaire de l'article 2 du projet comme suit:

"Il est inséré dans le titre V de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations, un chapitre V, rédigé comme suit:

'Chapitre V. - Nouveau mécanisme de financement du budget de l'assurance maladie

Art. 91*bis*. (...)' "

Article 91*bis*, nouveau

1. À l'article 24, § 1^{er}*bis*, alinéa 4, en projet, de la loi du 29 juin 1981, on remplacera le membre de phrase "du montant visé à l'alinéa précédent" par le membre de phrase "du montant visé à l'alinéa 2".

La même observation vaut pour l'article 6, § 1^{er}*bis*, alinéa 4, en projet, de l'arrêté royal du 18 novembre 1996, que l'article 91*ter*, nouveau, entend modifier.

2. Le fonctionnaire délégué a déclaré que les mots "les affectations visées à l'article 35", dans l'article 24, § 1^{er}*bis*, alinéa 7, en projet, de la loi du 29 juin 1981, se réfèrent à l'article 35, § 5, A, alinéa 3, de la loi précitée, qui dispose que le produit de la "réduction des cotisations patronales de sécurité sociale" est affecté à la création d'emploi. Dans un souci de clarté, le texte du projet devrait exprimer plus explicitement cette intention.

3. À l'article 24, § 1^{er}*bis*, alinéa 10, en projet, de la loi du 29 juin 1981, il est incohérent que la première phrase mentionne que la limitation "ne peut être à l'origine de marges" et que la deuxième phrase se fonde sur l'hypothèse où "de telles marges (viendraient) à naître". L'alinéa concerné gagnerait en cohérence interne s'il était rédigé comme suit:

"Si la limitation visée à l'alinéa 1^{er} est à l'origine de marges, celles-ci sont affectées à la couverture des besoins de trésorerie et, pour le surplus, aux réserves du système. Ces marges ne sont pas affectées au financement de nouvelles initiatives dans les branches de la sécurité sociale autres que les soins de santé".

Par identité de motifs, on adaptera également en ce sens la formulation de l'article 6, § 1^{er}*bis*, alinéa 10, en projet, de l'arrêté royal du 18 novembre 1996, que l'article 91^{ter}, nouveau, entend modifier.

4. Dans le texte néerlandais de l'article 24, § 1^{er}*quater*, alinéa 2, c), en projet, de la loi du 29 juin 1981, il serait préférable d'utiliser la même terminologie qu'à l'article 22, § 2, b), de cette loi. On remplacera dès lors le mot "ontvangsten" par le mot "inkomsten".

La même observation vaut pour l'article 6, § 1^{er}*quater*, alinéa 2, c), en projet de l'arrêté royal du 18 novembre 1996, que l'article 91^{ter}, nouveau, entend modifier.

Article 91quater, nouveau

1. La phrase liminaire de l'article 91quater, nouveau, doit également mentionner les lois modificatives des 3 juillet 2005 et 11 juillet 2005.

2. À l'article 66, § 8, alinéa 3, en projet, de la loi-programme du 2 janvier 2001, les mots "par définition" n'ajoutent rien à cet alinéa. On les supprimera dès lors.

Article 91quinquies, nouveau

Dans la phrase liminaire de l'article 91quinquies, nouveau, il convient d'apporter les modifications suivantes: on remplacera les mots "modifié par l'arrêté royal du 12 août 1994 les lois des" par les mots "remplacé par l'arrêté royal du 12 août 1994, et modifié par les lois des"; on supprimera la mention de la loi modificative du 25 novembre 2004 étant donné que les modifications concernées ne sont plus en vigueur; ce n'est pas l'"arrêté royal" du 27 avril 2005, mais bien la "loi" de cette date qui a modifié l'article 191, alinéa 1^{er}, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994; on complétera l'énumération des textes modificatifs par la mention de la loi du 27 décembre 2005.

Article 91sexies, nouveau

On adaptera la formulation de la phrase liminaire de l'article 91sexies, nouveau, comme suit:

"À l'article 202, § 2, alinéa 1^{er}, de la même loi, inséré par la loi du 30 décembre 2001, sont apportées les modifications suivantes:".

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. L. VAN CALENBERGH, auditeur.

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