

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 47.298/2
DU 9 NOVEMBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre des Affaires sociales, le 13 octobre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "modifiant l'arrêté ministériel du 6 novembre 2003 fixant le montant et les conditions d'octroi de l'intervention visée à l'article 37, § 12, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, dans les maisons de repos et de soins et dans les maisons de repos pour personnes âgées", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Fondement légal

En son avis 35.674/1/V, donné le 28 juillet 2003 sur le projet devenu l'arrêté ministériel du 6 novembre 2003 fixant le montant et les conditions d'octroi de l'intervention visée à l'article 37, § 12, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, dans les maisons de repos et de soins et dans les maisons de repos pour personnes âgées, la section de législation du Conseil d'État a fait l'observation suivante :

"1. Le projet trouve son fondement légal dans l'article 37, § 12, alinéa 1^{er}, de la loi AMI. Selon cette disposition, «le Ministre fixe, sur proposition du Comité de l'assurance, l'intervention pour les prestations visées à l'article 34, 11/, 12/ et 13/, ainsi que les conditions de cette intervention»".

2. Pour son application aux indépendants, le projet trouve en outre un fondement légal dans l'article 2 de 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. L'alinéa 2 de cet article comporte une disposition analogue à l'article 37, § 12, alinéa 1^{er}, qui s'énonce comme suit :

«Le Ministre ayant la Prévoyance sociale dans ses attributions fixe, sur proposition du Comité de l'assurance soins de santé, l'intervention pour les prestations visées à l'article 1^{er}, 19/ et 20/».

2.1. Force est de constater tout d'abord que, contrairement à l'article 37, § 12, précité, cette disposition ne mentionne pas "les conditions de cette intervention". Le projet est dénué de fondement légal dans la mesure où il est également applicable aux indépendants et qu'il entend imposer des conditions aux établissements soumis à son application en même temps qu'il détermine le montant de l'intervention de l'assurance (...)."

.../...

Depuis lors, l'article 2 de l'arrêté royal du 29 décembre 1997 a tout d'abord été complété afin d'habiliter lui aussi le Ministre à fixer les conditions de l'intervention et a été ensuite abrogé par l'article 36 de la loi du 26 mars 2007 portant des dispositions diverses en vue de la réalisation de l'intégration des petits risques dans l'assurance obligatoire soins de santé pour les travailleurs indépendants.

Invité à préciser en vertu de quelle disposition l'arrêté ministériel du 6 novembre 2003 fixant le montant et les conditions d'octroi de l'intervention visée à l'article 37, § 12, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, dans les maisons de repos et de soins et dans les maisons de repos pour personnes âgées, s'applique désormais aux indépendants, le délégué de la ministre a répondu que c'était en vertu de l'article 32 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994, tel qu'il a été modifié par l'article 16 de la loi du 26 mars 2007.

Il conviendrait donc de compléter l'alinéa 1^{er} du préambule du projet afin de mentionner également les dispositions de l'article 32 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 qui sert de fondement légal.

Examen du projet

Dispositif

Article 19

L'article 19 fait rétroagir certaines dispositions.

Comme la section de législation l'a observé à de multiples reprises ¹, il ne peut être conféré d'effet rétroactif aux arrêtés que sous certaines conditions.

(1) Voir par exemple l'avis 41.880/1, donné le 27 décembre 2006 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 16 février 2007 modifiant l'arrêté ministériel du 6 novembre 2003 fixant le montant et les conditions d'octroi de l'intervention visée à l'article 37, § 12, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, dans les maisons de repos et de soins et dans les maisons de repos pour personnes âgées.

Il ne peut être conféré d'effet rétroactif aux arrêtés que lorsque la rétroactivité a une base légale, lorsqu'elle concerne une règle qui accorde des avantages dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

La rétroactivité des dispositions en projet n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	V. VANNES,	assesseur de la section de législation,
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.298/2
VAN 9 NOVEMBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 13 oktober 2009 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van het ministerieel besluit van 6 november 2003 tot vaststelling van het bedrag en de voorwaarden voor de toekenning van de tegemoetkoming, bedoeld in artikel 37, § 12, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, in de rust- en verzorgingstehuizen en in de rustoorden voor bejaarden", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Rechtsgrond

In haar advies 35.674/1/V van 28 juli 2003 over het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het ministerieel besluit van 6 november 2003 tot vaststelling van het bedrag en de voorwaarden voor de toekenning van de tegemoetkoming, bedoeld in artikel 37, § 12, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, in de rust- en verzorgingstehuizen en in de rustoorden voor bejaarden, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State het volgende opgemerkt :

"1. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 37, § 12, eerste lid, van de ZIV-wet. Luidens die bepaling «stelt de Minister, op voorstel van het Verzekeringscomité, de tegemoetkoming vast voor de in artikel 34, 11/, 12/ en 13/, bedoelde verstrekkingen, alsmede de voorwaarden voor die tegemoetkoming».

2. Voor de toepassing ervan op de zelfstandigen vindt het ontwerp daarenboven rechtsgrond in artikel 2 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. Het tweede lid van dat artikel bevat een bepaling analoog met artikel 37, § 12, eerste lid, die luidt :

«De Minister die de Sociale Voorzorg onder zijn bevoegdheid heeft, stelt, op voorstel van het Comité van de verzekering voor geneeskundige verzorging, de tegemoetkoming vast voor de in artikel 1, 19/ en 20/, bedoelde verstrekkingen».

2.1. Vooreerst moet worden vastgesteld dat, in tegenstelling tot voornoemd artikel 37, § 12, deze bepaling niet gewaagt van «de voorwaarden voor die tegemoetkoming». Voorzover dat het ontwerp ook van toepassing is op de zelfstandigen en het middels het begroten van de verzekeringstegemoetkoming

.../...

beoogt voorwaarden op te leggen aan de instellingen die onder de toepassing van het ontwerp vallen, is er bijgevolg geen rechtsgrond voorhanden (...)."

Sindsdien is artikel 2 van het koninklijk besluit van 29 december 1997 eerst aangevuld zodat ook dat artikel de minister machtigt om de voorwaarden voor de tegemoetkoming te bepalen, en daarna opgeheven bij artikel 36 van de wet van 26 maart 2007 houdende diverse bepalingen met het oog op de integratie van de kleine risico's in de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging voor de zelfstandigen.

Op de vraag krachtens welke bepaling het ministerieel besluit van 6 november 2003 tot vaststelling van het bedrag en de voorwaarden voor de toekenning van de tegemoetkoming, bedoeld in artikel 37, § 12, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, in de rust- en verzorgingstehuizen en in de rustoorden voor bejaarden voortaan ook van toepassing is op zelfstandigen, heeft de gemachtigde van de minister geantwoord dat dit krachtens artikel 32 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 was, zoals dat bij artikel 16 van de wet van 26 maart 2007 is gewijzigd.

Het eerste lid van de aanhef van het ontwerp moet dus zo worden aangevuld dat ook wordt verwezen naar de bepalingen van artikel 32 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994, dat als rechtsgrond dient.

Onderzoek van het ontwerp

Dispositief

Artikel 19

Artikel 19 doet een aantal bepalingen terugwerken.

.../...

Zoals de afdeling Wetgeving al herhaaldelijk heeft opgemerkt ¹, kan het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen bepalingen in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

⁽¹⁾ Zie bijvoorbeeld advies 41.880/1 van 27 december 2006 over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het ministerieel besluit van 16 februari 2007 tot wijziging van het ministerieel besluit van 6 november 2003 tot vaststelling van het bedrag en de voorwaarden voor de toekenning van de tegemoetkoming, bedoeld in artikel 37, § 12, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, in de rust- en verzorgingstehuizen en in de rustoorden voor bejaarden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
de Dames	M. BAGUET,	
	V. VANNES,	assessor van de afdeling Wetgeving,
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. X. DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

B. VIGNERON

Y. KREINS