KV

ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 48.167/2
DU 25 MAI 2010

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 22 avril 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les modalités de récupération des avantages sociaux octroyés indûment par l'Institut national d'assurance maladie-invalidité aux dispensateurs de soins", a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

Observations générales

1. L'article 54, § 4, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, qui procure le fondement légal au projet à l'examen, habilite le Roi à fixer "les modalités de récupération des avantages sociaux octroyés par l'Institut aux dispensateurs de soins s'il n'est pas satisfait aux conditions d'octroi", définies à l'article 54, §§ 1er à 3.

2. Cette disposition n'habilite toutefois pas le Roi à établir le principe du remboursement.

En conséquence, le projet d'arrêté royal ne peut, comme il le fait à l'article 1er, confirmer l'obligation de rembourser les montants indûment perçus, qui figure à l'article 54, § 4, de la loi précitée du 14 juillet 1994. Pareille disposition est non

seulement superflue, mais elle a en outre pour effet d'occulter la véritable nature de la norme supérieure; en reproduisant celle-ci, l'auteur du projet agit en effet comme s'il était compétent pour arrêter - et donc modifier - cette norme supérieure.

Il est d'autant moins adéquat de procéder de la sorte que l'article 1er modifie le régime légal, en ne se référant pas, comme le fait l'article 54, § 4, de la loi précitée du 14 juillet 1994, à l'hypothèse large de la violation des "conditions d'octroi" des avantages sociaux mais aux hypothèses, pouvant être interprétées de manière plus restreinte, de l'"erreur" ou de la "fraude". Cette même restriction figure à l'article 3 du projet.

Pareille restriction ne peut entrer dans les pouvoirs que le Roi tire de l'article 54, § 4, de la loi précitée du 14 juillet 1994, qui se limite aux"modalités de récupération".

Si l'auteur du projet estime utile, dans un souci de complète information des personnes et institutions concernées, de rappeler la règle énoncée à l'article 54, § 4, précité, le texte doit être clairement rédigé en ce sens qu'il contient une confirmation d'une règle de rang supérieur ("conformément à l'article 54, § 4, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, ...").

3. Il n'appartient pas au Roi d'attribuer, même en confirmant ce que prévoit déjà la loi ([1]), une compétence à une juridiction.

L'article 2 doit donc être omis.

En toute hypothèse, la compétence du tribunal du travail en la matière découle déjà notamment de l'article 167 de la loi précitée du 14 juillet 1994.

4. Les règles inscrites aux première et troisième phrases de l'article 3 ne portent pas sur des "modalités de récupération" de sommes à la suite de paiements indus, mais sur les aspects comptables, au sein de l'INAMI, de ces derniers paiements.

---

(1) Voir l'observation n/ 2.

Ces aspects n'entrent pas, en tant que tels, dans le champ d'application de l'habilitation conférée au Roi.

Tel serait le cas, à titre accessoire, si le projet prévoyait à proprement parler les "modalités" dont il est question à l'article 54, § 4, de la loi précitée du 14 juillet 1994.

Or, force est de constater que, sur ce point, le projet se contente de renvoyer à la récupération "par toutes voies de droit, y compris la voie judiciaire".

Pareil dispositif n'ajoute rien au droit commun et est donc inutile.

Le projet devrait être plus complet sur ces modalités, dans le respect de la répartition des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif.

5. Les pouvoirs d'exécution que porte la disposition examinée devant perdurer dans le temps, il y a lieu, dans l'article d'exécution, de désigner non pas le ministre individuellement par la mention du ou des titres qu'il porte au moment de l'adoption de l'arrêté ni par l'ensemble des compétences dont il est investi actuellement mais de charger de cette exécution celui qui a et qui aura en charge la matière spécifiquement réglée par l'arrêté, en y renvoyant.

Il y a donc lieu de rédiger l'article d'exécution comme suit :

"Le ministre qui a les Affaires sociales dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté" ([2]).

---

(2) *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n/ 167 et formule F 4-7-1.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	G. KEUTGEN,	assesseurs de la section de législation,
Mesdames	V. VANNES,	
	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

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.167/2
VAN 25 MEI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 22 april 2010 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 koninklijk besluit "tot vaststelling van de modaliteiten van terugvordering van sociale voordelen door het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering ten onrechte aan zorgverleners toegekend", heeft het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

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.

Algemene opmerkingen

1. Artikel 54, § 4, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, dat rechtsgrond verleent aan het voorliggende ontwerp, machtigt de Koning om "de nadere regels vast (te leggen) voor de terugvordering van de sociale voordelen die door het Instituut aan de zorgverleners zijn toegekend, indien de toekenningsvoorwaarden niet zijn vervuld", welke voorwaarden omschreven worden in artikel 54, §§ 1 tot 3.

2. Deze bepaling machtigt de Koning echter niet om het beginsel van de terugbetaling vast te leggen.

Bijgevolg is het niet toegestaan om in artikel 1 van het ontwerp van koninklijk besluit de verplichting te bevestigen om de ten onrechte geïnde bedragen terug te betalen, welke verplichting wordt voorgeschreven bij artikel 54, § 4, van de voornoemde wet van 14 juli 1994. Een zodanige bepaling is niet alleen overbodig, ze verhult bovendien de ware aard van de hogere norm; door een hogere regel over te nemen, handelt de steller van het ontwerp namelijk alsof hij bevoegd is om deze hogere regel vast te stellen, en dus ook te wijzigen.

Er is des te minder aanleiding om aldus te werk te gaan daar artikel 1 de wettelijke regeling wijzigt, door - anders dan artikel 54, § 4, van de voornoemde wet van 14 juli 1994 - niet te verwijzen naar de op een ruime wijze geformuleerde aanname van niet-inachtneming van de "toekenningsvoorwaarden" met betrekking tot de sociale voordelen, maar naar de aannames van "vergissing" of "bedrog", die in beperktere zin kunnen worden geïnterpreteerd. Eenzelfde beperking komt voor in artikel 3 van het ontwerp.

Een zodanige beperking kan niet worden ingepast in de bevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 54, § 4, van de voornoemde wet van 14 juli 1994, dat zich beperkt tot "de nadere regels voor de terugvordering".

Indien de steller van het ontwerp het nuttig acht om, teneinde de betrokken personen en instellingen zo volledig mogelijk te informeren, de regel vervat in het voornoemde artikel 54, § 4, in herinnering te brengen, moet de tekst in die zin duidelijk worden geredigeerd dat een hogere rechtsregel ("overeenkomstig artikel 54, § 4, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, ...") erin wordt bevestigd.

3. Het staat niet aan de Koning om bevoegdheid toe te kennen aan een rechtscollege, zelfs indien Hij bevestigt wat de wet reeds voorschrijft ([1]).

---

(1) Zie opmerking nr. 2.

Artikel 2 moet bijgevolg vervallen.

Dat de arbeidsrechtbank ter zake bevoegd is, vloeit hoe dan ook onder meer reeds voort uit artikel 167 van de voornoemde wet van 14 juli 1994.

4. De regels vervat in de eerste en de derde zin van artikel 3 betreffen niet "de nadere regels voor de terugvordering" van bedragen als gevolg van ten onrechte gedane betalingen, maar boekhoudkundige aspecten van deze betalingen binnen het RIZIV.

Deze aspecten vallen als zodanig buiten de werkingssfeer van de aan de Koning verleende machtiging.

Dit zou bij wijze van aanvulling wel het geval zijn indien het ontwerp effectief de "nadere regels" omschreef waarvan sprake is in artikel 54, § 4, van de voornoemde wet van 14 juli 1994.

Op te merken valt evenwel dat het ontwerp zich in dit opzicht ertoe bepaalt de terugvordering "met alle middelen, de gerechtelijke inbegrepen" voor te schrijven.

Een zodanig dispositief voegt niets toe aan het gemene recht en is dus overbodig.

Het ontwerp dient explicieter te zijn omtrent die nadere regels, met inachtneming van de verdeling van de bevoegdheden tussen de wetgevende en de uitvoerende macht.

5. Aangezien de uitvoeringsbevoegdheden die in de voorliggende bepaling worden verleend in de tijd moeten voortduren, behoort in de uitvoeringsbepaling niet de minister persoonlijk te worden aangewezen, door het vermelden van de titel of titels die hij draagt op het tijdstip van de goedkeuring van het besluit, noch van alle bevoegdheden die hij thans heeft, maar dient degene die bevoegd is en bevoegd zal zijn voor de in het

besluit geregelde aangelegenheid, met die uitvoering te worden belast door ernaar te verwijzen.

De uitvoeringsbepaling moet derhalve als volgt worden gesteld :

"De minister bevoegd voor Sociale Zaken is belast met de uitvoering van dit besluit" ([2]).

---

(2) *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab Wetgevingstechniek, aanbeveling nr. 167 en formule F 4-7-1.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	G. KEUTGEN,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
de Dames	V. VANNES,	
	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