

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.576/1/V
VAN 17 AUGUSTUS 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 26 juli 2010 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van artikel 67, tweede en vierde lid, van de wet van 26 april 2010 houdende diverse bepalingen inzake de organisatie van de aanvullende ziekteverzekering (I)", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. 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 ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de minimale en maximale bijdragen te bepalen die respectievelijk moeten en kunnen worden gevraagd per mutualistisch gezin per jaar voor het geheel van de verrichtingen bedoeld in artikel 3, eerste lid, b) en c), van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van de ziekenfondsen.

Daarnaast worden de begrippen "mutualistisch gezin" en "uitzonderlijke omstandigheden" gedefinieerd. Er wordt ook bepaald onder welke voorwaarden de Koning in geval van "uitzonderlijke omstandigheden" tot een verhoging van de maximale bijdrage kan beslissen, en er wordt bepaald dat hij in dat geval de mate vaststelt waarin de maximale bijdrage verhoogd wordt bovenop de gezondheidsindex.

4. Afgezien van de hierna gemaakte opmerking vindt het ontwerp rechtsgrond in artikel 67, tweede lid, van de wet van 26 april 2010 houdende diverse bepalingen inzake de organisatie van de aanvullende ziekteverzekering (I) (hierna: de wet van 26 april 2010) dat bepaalt:

"De Koning stelt, bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de minimale en maximale bijdragen vast die respectievelijk moeten en kunnen worden gevraagd per mutualistisch gezin per jaar voor voormelde verrichtingen",

en in artikel 67, vierde lid, van de wet van 26 april 2010, dat bepaalt:

"De Koning definieert bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad:

- 1/ wat verstaan dient te worden onder de begrippen 'mutualistisch gezin' en 'uitzonderlijke omstandigheden', bedoeld in de twee voorgaande leden;
- 2/ de aanpassingen aan de minimale en maximale bijdragen die voortvloeien uit deze uitzonderlijke omstandigheden".

5. In de voornoemde wetsbepalingen kan geen afdoende rechtsgrond worden gevonden voor de eerste zin van artikel 3, derde lid, van het ontwerp, dat luidt als volgt:

"De Koning kan, na gemotiveerd advies van deze Controledienst met betrekking tot het effectief bestaan van omstandigheden bedoeld in het eerste lid, de aanzienlijke verhoging van de uitgaven van de verrichtingen en het oorzakelijk verband tussen deze omstandigheden en deze verhoging, bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit tot dergelijke verhoging beslissen."

Rechtsgrond voor deze bepaling kan wel worden gevonden in artikel 67, derde lid, van de wet van 26 april 2010, dat bepaalt:

"Deze minimale en maximale bijdragen worden verhoogd in functie van de gezondheidsindex en in geval van uitzonderlijke omstandigheden",

gelezen in samenhang met artikel 108 van de Grondwet.

ALGEMENE OPMERKING

6. Het ontwerp bevat een aantal bepalingen die zijn overgenomen uit de wet van 26 april 2010. Zo bepaalt artikel 1, tweede lid, van het ontwerp: "Deze minimale en maximale bijdragen worden verhoogd in functie van de gezondheidsindex." Artikel 67, derde lid, van de wet van 26 april 2010 bepaalt: "Deze minimale en maximale bijdragen worden verhoogd in functie van de gezondheidsindex en in geval van uitzonderlijke omstandigheden".

Het overnemen van bepalingen van een wet in een verordenend besluit kan tot verwarring leiden over de precieze aard van het voorschrift en kan er inzonderheid aanleiding toe zijn dat later uit het oog wordt verloren dat alleen de wetgever de betrokken bepaling kan wijzigen.

Indien het overnemen van de bedoelde bepaling voor de leesbaarheid van het ontworpen besluit noodzakelijk wordt geacht, dient aan de ontworpen bepaling een uitdrukkelijke verwijzing naar het betrokken artikel van de wet te worden toegevoegd om het wetskrachtige karakter van de betrokken bepaling herkenbaar te houden ("Overeenkomstig artikel ... van de wet van ..."). Bovendien moet de overname in dat geval volledig zijn.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Opschrift

7. Aangezien hiervóór is gebleken dat ook artikel 67, derde lid, van de wet van 26 april 2010 rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit, dienen de woorden "artikel 67, tweede en vierde lid" in het opschrift vervangen te worden door de woorden "artikel 67, tweede tot vierde lid".

Aanhef

8. Aangezien hiervóór is gebleken dat ook artikel 67, derde lid, van de wet van 26 april 2010 en artikel 108 van de Grondwet rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit, behoort in het eerste lid van de aanhef te worden verwezen naar artikel 67, tweede tot vierde lid, van de wet van 26 april 2010, en dient vóór dat lid een lid te worden ingevoegd waarin verwezen wordt naar artikel 108 van de Grondwet.

Artikel 3

9. Artikel 67, derde lid, van de wet van 26 april 2010 bepaalt dat zowel de maximale als de minimale bijdragen worden verhoogd, in functie onder meer van de uitzonderlijke omstandigheden. In artikel 3 van het ontwerp is echter enkel sprake van een verhoging van de maximale bijdragen. Aldus wordt voorzien in een uitoefening van de aan de Koning verleende bevoegdheid op een wijze die niet helemaal strookt met hetgeen door de wetgever is gewild. Ook de verhoging van de minimale bijdragen moet in artikel 3 van het ontwerp worden geregeld.

10. In het ontwerp wordt geen uitvoering gegeven aan artikel 67, vierde lid, 2/, van de wet van 26 april 2010, waarin bepaald wordt:

"De Koning definieert bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad:

(...)

2/ de aanpassingen aan de minimale en maximale bijdragen die voortvloeien uit deze uitzonderlijke omstandigheden."

Het ontwerp dient op dit punt te worden aangevuld.

11. In de laatste zin van artikel 3, derde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat, indien de Koning beslist tot een verhoging van de maximale bijdrage, hij ook de mate bepaalt waarin de maximale bijdrage verhoogd wordt bovenop de gezondheidsindex.

Het is niet duidelijk wat die bepaling toevoegt aan hetgeen al bepaald is in het aangehaalde artikel 67, vierde lid, 2/, van de wet van 26 april 2010. Wellicht willen de stellers van het ontwerp duidelijk maken dat het advies van de Controledienst, bedoeld in artikel 3, derde lid, eerste zin, van het ontwerp, niet moet ingaan op de mate waarin de maximale bijdrage verhoogd kan worden, en dat de Koning de mate van verhoging "vrij" bepaalt. Uit de eerste zin blijkt echter al voldoende over welke elementen de Controledienst een advies moet geven. De mate van verhoging van de bijdrage hoort daar niet bij. De laatste zin van artikel 3, derde lid, is dan ook overbodig, en zou best weggelaten worden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. CLEMENT, J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	H. COUSY, M. TISON,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. N. VAN LEUVEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.576/1/V
DU 17 AOÛT 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par la Ministre des Affaires sociales, le 26 juillet 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 67, alinéas 2 et 4, de la loi du 26 avril 2010 portant des dispositions diverses en matière de l'organisation de l'assurance maladie complémentaire (I)", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. 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.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer les cotisations minimales et maximales qui doivent et peuvent respectivement être demandées par ménage mutualiste par an pour l'ensemble des opérations visées à l'article 3, alinéa 1^{er}, b) et c), de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités.

En outre, il définit les notions de "ménage mutualiste" et de "circonstances exceptionnelles". Il fixe également les conditions dans lesquelles le Roi, en cas de "circonstances exceptionnelles", peut décider d'augmenter la cotisation maximale, et dispose que, dans ce cas, le Roi détermine la mesure dans laquelle la cotisation maximale est augmentée au-delà de l'indice santé.

4. Abstraction faite de l'observation ci-après, le projet trouve son fondement juridique dans l'article 67, alinéa 2, de la loi du 26 avril 2010 portant des dispositions diverses en matière d'organisation de l'assurance maladie complémentaire (I) (ci-après: la loi du 26 avril 2010) qui dispose:

"Le Roi fixe, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, les cotisations minimales et maximales qui respectivement doivent et peuvent être demandées par ménage mutualiste par an pour les opérations susvisées",

et dans l'article 67, alinéa 4, de la loi du 26 avril 2010 qui dispose:

"Le Roi définit par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres:

- 1/ ce qu'il y a lieu d'entendre par les notions de "ménage mutualiste" et de "circonstances exceptionnelles" visées dans les deux alinéas précédents;
- 2/ les adaptations des cotisations minimales et maximales qui découlent de ces circonstances exceptionnelles".

5. Les dispositions légales précitées ne procurent pas de fondement juridique adéquat pour la première phrase de l'article 3, alinéa 3, du projet, qui s'énonce comme suit:

"Sur base de l'avis motivé de cet Office de contrôle à propos de l'existence effective de circonstances visées à l'alinéa 1^{er}, de l'augmentation considérable effective des dépenses des opérations et du lien de causalité entre lesdites circonstances et ladite augmentation, le Roi peut décider, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, d'une telle augmentation".

En revanche, cette disposition peut trouver un fondement juridique dans l'article 67, alinéa 3, de la loi du 26 avril 2010, qui dispose:

"Ces cotisations minimales et maximales sont augmentées en fonction de l'index-santé et lors de circonstances exceptionnelles",

combiné avec l'article 108 de la Constitution.

OBSERVATION GÉNÉRALE

6. Le projet contient un certain nombre de dispositions empruntées à la loi du 26 avril 2010. Ainsi, l'article 1^{er}, alinéa 2, du projet, dispose: "Ces cotisations minimale et maximale sont augmentées en fonction de l'index-santé". L'article 67, alinéa 3, de la loi du 26 avril 2010 dispose: "Ces cotisations minimales et maximales sont augmentées en fonction de l'index-santé et lors de circonstances exceptionnelles".

La reproduction de dispositions d'une loi dans un arrêté réglementaire peut être une source de confusion relativement à la nature précise de la prescription et peut notamment faire oublier que seul le législateur a le pouvoir de modifier la disposition concernée.

Si on juge que la reproduction de la disposition visée est nécessaire à la lisibilité de l'arrêté en projet, il faut y ajouter une référence expresse à l'article concerné de la loi afin que le caractère légal de la disposition en question reste identifiable ("Conformément à l'article ... de la loi du ..."). De surcroît, la reproduction doit dans ce cas être complète.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Intitulé

7. Dès lors qu'il est apparu ci-dessus que l'article 67, alinéa 3, de la loi du 26 avril 2010 procure également un fondement juridique à l'arrêté en projet, on remplacera, dans l'intitulé, les mots "l'article 67, alinéas 2 et 4" par les mots "l'article 67, alinéas 2 à 4".

Préambule

8. Comme les observations qui se précèdent ont montré que l'article 67, alinéa 3, de la loi du 26 avril 2010 et l'article 108 de la Constitution procurent également un fondement juridique à l'arrêté en projet, on fera également référence à l'article 67, alinéas 2 à 4, de la loi du 26 avril 2010 dans le premier alinéa du préambule, lequel sera précédé d'un alinéa visant l'article 108 de la Constitution.

Article 3

9. L'article 67, alinéa 3, de la loi du 26 avril 2010 dispose que tant les cotisations minimales que maximales sont augmentées en fonction, entre autres, de circonstances exceptionnelles. Toutefois, à l'article 3 du projet il est uniquement question d'une augmentation des cotisations maximales. Ainsi, il règle, d'une manière qui ne traduit pas parfaitement la volonté du législateur, l'exercice d'une délégation qui est faite au Roi. L'article 3 du projet doit également régler l'augmentation des cotisations minimales.

10. Le projet ne pourvoit pas à l'exécution de l'article 67, alinéa 4, 2/, de la loi du 26 avril 2010, qui dispose:

"Le Roi définit par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres:
(...)
2/ les adaptations des cotisations minimales et maximales qui découlent de ces circonstances exceptionnelles".

Il s'impose de compléter le projet sur ce point.

11. La dernière phrase de l'article 3, alinéa 3, du projet, dispose que si le Roi décide d'augmenter la cotisation maximale, Il détermine également la mesure dans laquelle cette cotisation est augmentée au-delà de l'indice santé.

.../...

On n'aperçoit pas ce que cette disposition ajoute à ce qu'énonce déjà l'article 67, alinéa 4, 2/, de la loi du 26 avril 2010. Sans doute les auteurs du projet entendent-ils préciser que l'avis de l'Office de contrôle visé à l'article 3, alinéa 3, première phrase, du projet, ne doit pas porter sur la mesure dans laquelle la cotisation maximale peut être augmentée, et que le Roi fixe "librement" la mesure de l'augmentation. La première phrase indique toutefois déjà à suffisance sur quels éléments l'Office de contrôle doit donner un avis. La mesure de l'augmentation de la cotisation n'y a pas sa place. La dernière phrase de l'article 3, alinéa 3, étant dès lors superflue, il serait préférable de la supprimer.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. CLEMENT,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	
	M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme N. VAN LEUVEN, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

G. VERBERCKMOES

P. LEMMENS