ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.945/2
DU 5 MARS 2012

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 février 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « modifiant l'arrêté royal du 15 juillet 2002 portant exécution du chapitre III*bis* du titre III de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnité, coordonnée le 14 juillet 1994 », a donné l'avis suivant :

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 suivantes.

Fondement juridique

Le texte en projet a pour objet de permettre aux bénéficiaires de l'assurance obligatoire soins de santé résidant à l'étranger qui, en application d'un règlement de l'Union européenne ou d'une convention relative à la sécurité sociale conclue entre la Belgique et un ou plusieurs États, ont dans le pays de résidence et durant leur séjour temporaire en Belgique droit aux prestations de santé pour le compte de l'assurance obligatoire soins de santé, d'établir, dans le cadre du maximum à facturer qui leur serait applicable, la composition du ménage dont ils font partie au moyen d'une déclaration sur l'honneur mentionnant les données d'identification des personnes habitant avec eux sous le même toit.

L'article 37*decies* de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994, qui est visé au titre de fondement juridique dans l'alinéa 1er du préambule, dispose comme suit :

> « § 1er. Sous réserve de l'application de l'article 37*octies*, § 1er, alinéa 2, le ménage, visé a l'article 37*octies*, est constitué, soit par une personne vivant habituellement seule, soit par deux ou plusieurs personnes qui occupent habituellement un même logement et y vivent en commun. La composition du ménage est déterminée en fonction des données contenues au Registre national des personnes physiques.
>
> § 2. Est cependant considérée comme vivant habituellement seule et constituant un ménage à elle seule, la personne qui vit dans une communauté. Cependant, si cette personne a la même résidence principale que son conjoint, la personne avec qui elle forme un ménage de fait ou leurs personnes à charge, elle forme un ménage avec ces personnes.
>
> Peut ne pas faire partie du ménage constitué conformément au § 1er, selon les modalités déterminées par le Roi, la personne qui se trouve dans une situation de dépendance en raison de son état de santé. Cependant, si cette personne a la même résidence principale que son conjoint, la personne avec qui elle forme un ménage de fait ou leurs personnes à charge, elle forme un ménage avec ces personnes. Sont assimilées à une telle situation de dépendance les formes réglementées de placement familial.

§ 3. Les informations contenues au Registre national des personnes physiques sont prises en considération au 1er janvier d'une année civile pour déterminer le droit du ménage concerné dans le cadre du maximum à facturer, au cours de cette même année. Cependant, si dans le courant de cette même année, une personne âgée de moins de 16 ans est inscrite au Registre national des personnes physiques pour la première fois, il est tenu compte de la modification ainsi apportée à la composition du ménage.

§ 4. Le Roi précise ce que l'on entend par 'se trouver dans une situation de dépendance en raison de son état de santé', par 'communauté' et par 'former un ménage de fait'.

§ 5. Lorsque les bénéficiaires d'un même ménage sont affiliés ou inscrits auprès d'organismes assureurs différents, celui d'entre eux, auprès duquel est affiliée ou inscrite la personne la plus âgée, gère le dossier relatif à l'application de la présente section. Les organismes assureurs concernés lui fournissent les informations nécessaires à l'application de la présente section, notamment celles relatives à la composition du ménage et aux interventions personnelles effectivement prises en charge par l'affilié concerné ».

Il résulte de cette disposition légale d'une part que, dans le cadre du maximum à facturer, le ménage est composé sur la base des données contenues au registre national des personnes physiques et d'autre part que le Roi est habilité à préciser les notions de « se trouver dans une situation de dépendance en raison de son état de santé », de « communauté » et de « former un ménage de fait ».

La modification en projet n'ayant pas pour objet de mettre en œuvre l'habilitation contenue dans l'article 37*decies*, § 4, de la loi coordonnée précitée, la question se pose de savoir si un fondement juridique peut être trouvé dans l'article 108 de la Constitution [1].

L'article 108 de la Constitution confère au Roi un pouvoir général d'exécution des lois qui lui permet, malgré le silence de la loi, de dégager de l'esprit, de l'objectif et de l'économie générale de celle-ci les conséquences qui en dérivent naturellement et d'adopter des arrêtés d'exécution, à condition toutefois que ces arrêtés puissent être réputés conformes à la volonté du législateur et qu'ils n'étendent pas la portée de la loi, ni la restreignent.

À ce propos, il faut distinguer la situation des bénéficiaires concernés par l'arrêté royal en projet auxquels s'applique le règlement n° 883/2004 du Parlement européen

[1] Voir l'avis 47.029/1/V donné le 4 août 2009 sur un projet d'arrêté royal 'exécutant l'article 224, § 4, de la loi-programme du 22 décembre 2008'.

et du Conseil du 29 avril 2004 ‘portant coordination des systèmes de sécurité sociale’ de celle des autres bénéficiaires.

Concernant les bénéficiaires auxquels s’applique le règlement n° 883/2004, l’article 37*decies* de la loi coordonnée ne pouvant leur être appliqué en ce qu’il prévoit que le ménage est composé sur la base des données contenues au registre national des personnes physiques, puisque ces bénéficiaires résident à l’étranger, il pourrait cependant être déduit de cette disposition légale, eu égard au règlement précité [2], que les bénéficiaires concernés peuvent prouver la composition du ménage conformément à un système équivalant au registre national des personnes physiques du pays dans lequel ils résident à l’étranger. L’arrêté royal en projet pose dès lors problème en ce qu’il impose à ces bénéficiaires de le faire par une déclaration sur l’honneur.

Concernant les autres bénéficiaires concernés par l’arrêté royal examiné, le projet est dépourvu de fondement légal puisque l’article 37*decies* de la loi coordonnée ne prévoit pas d’autre possibilité, pour déterminer la composition de ménage, que celle des données contenues au registre national des personnes physiques. L’article 108 de la Constitution ne peut pas être invoqué, au titre de fondement juridique, pour compléter le texte législatif sur ce point.

Pour toutes ces raisons, il y a lieu de conclure que le projet manque de fondement légal et qu’une intervention législative serait à privilégier. Par conséquent, le projet ne sera pas examiné plus avant.

---

[2] Voir notamment l’article 4 du règlement n° 883/2004 qui prévoit une égalité de traitement et l’article 5 une assimilation de prestations, de revenus, de faits ou d’événements.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	S. VAN DROOGHENBROECK,	assesseur de la section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme V. SCHMITZ, auditeur adjoint.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.945/2
VAN 5 MAART 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 13 februari 2012 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 koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 juli 2002 tot uitvoering van Hoofdstuk III*bis* van Titel III van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994", 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

De ontworpen tekst strekt ertoe om het voor de rechthebbenden van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging, woonachtig in het buitenland, die met toepassing van een verordening van de Europese Unie of een overeenkomst betreffende de sociale zekerheid, gesloten tussen België en één of meerdere Staten, in het land waar zij wonen en gedurende hun tijdelijk verblijf in België recht hebben op geneeskundige verstrekkingen voor rekening van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging, mogelijk te maken om in het kader van de maximumfactuur die op hen van toepassing zou zijn de samenstelling van het gezin waarvan ze deel uitmaken aan te tonen door middel van een verklaring op erewoord met vermelding van de identificatiegegevens van de personen die met hen onder hetzelfde dak wonen.

Artikel 37*decies* van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’, gecoördineerd op 14 juli 1994, waarnaar als rechtsgrond wordt verwezen in het eerste lid van de aanhef, bepaalt het volgende:

> “§ 1. Onder voorbehoud van de toepassing van artikel 37*octies*, § 1, tweede lid, is het in artikel 37*octies* bedoelde gezin samengesteld uit hetzij één persoon die gewoonlijk alleen leeft, hetzij twee of meer personen die gewoonlijk in dezelfde woonplaats verblijven en er samenleven. De samenstelling van het gezin wordt bepaald aan de hand van de gegevens die zijn opgenomen in het Rijksregister van de natuurlijke personen.
>
> § 2. De persoon die in een gemeenschap leeft, wordt echter geacht gewoonlijk alleen te leven en op zichzelf een gezin te vormen. Als die persoon dezelfde hoofdverblijfplaats heeft als zijn (haar) echtgenote (echtgenoot), de persoon met wie hij (zij) een feitelijk gezin vormt of hun personen ten laste, vormt hij (zij) evenwel een gezin met deze personen.
>
> Kan volgens de door de Koning vastgestelde modaliteiten kiezen geen deel uit te maken van het overeenkomstig § 1 samengesteld gezin, de persoon die zich wegens zijn gezondheidstoestand in een afhankelijkheidssituatie bevindt. Als die persoon dezelfde hoofdverblijfplaats heeft als zijn (haar) echtgenote (echtgenoot), de persoon met wie hij (zij) een feitelijk gezin vormt of hun personen ten laste, vormt hij (zij) evenwel een gezin met deze personen. De gereglementeerde vormen van gezinsplaatsing worden gelijkgesteld met een dergelijke afhankelijkheidssituatie.
>
> § 3. De informatie die is opgenomen in het Rijksregister van de natuurlijke personen, wordt op 1 januari van een kalenderjaar in aanmerking genomen om het recht van het betrokken gezin te bepalen in het raam van het maximum te factureren

bedrag in de loop van datzelfde jaar. Indien in de loop van datzelfde jaar een persoon jonger dan 16 jaar voor de eerste maal in het Rijksregister van de natuurlijke personen wordt ingeschreven, wordt evenwel rekening gehouden met de aldus in de samenstelling van het gezin aangebrachte wijziging.

§ 4. De Koning bepaalt wat wordt verstaan onder ‘zich wegens zijn gezondheidstoestand in een afhankelijkheidssituatie bevinden’, onder ‘gemeenschap’, en onder ‘een feitelijk gezin vormen’.

§ 5. Indien de rechthebbenden van een zelfde gezin zijn aangesloten of ingeschreven bij verschillende verzekeringsinstellingen, beheert de verzekeringsinstelling waarbij de oudste persoon is aangesloten of ingeschreven, het dossier betreffende de toepassing van deze afdeling. De betrokken verzekeringsinstellingen verstrekken haar de informatie die nodig is voor de toepassing van deze afdeling, met name die betreffende de gezinssamenstelling, en de door het betrokken lid daadwerkelijk ten laste genomen persoonlijke aandelen”.

Uit deze wetsbepaling volgt enerzijds dat in het kader van de maximumfactuur de samenstelling van het gezin bepaald wordt op basis van de gegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen, en anderzijds dat de Koning gemachtigd is om de begrippen “zich wegens zijn gezondheidstoestand in een afhankelijkheidssituatie bevinden”, “gemeenschap” en “een feitelijk gezin vormen” te bepalen.

Aangezien de ontworpen wijziging niet tot doel heeft uitvoering te geven aan de machtiging vervat in artikel 37*decies*, § 4, van de voornoemde gecoördineerde wet, rijst de vraag of in artikel 108 van de Grondwet een rechtsgrond kan worden gevonden[1].

Op grond van artikel 108 van de Grondwet beschikt de Koning over een algemene uitvoeringsbevoegdheid die het hem toelaat om, ondanks het stilzwijgen van de wet, uit de geest, het opzet en de algemene economie van de wet, de hem noodzakelijk toeschijnende gevolgtrekkingen te halen en uitvoeringsbesluiten tot stand te brengen, op voorwaarde evenwel dat die besluiten in overeenstemming kunnen worden geacht met de bedoeling van de wetgever en ermee niet de draagwijdte van de wet wordt verruimd of ingeperkt.

In dit verband dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de situatie van de rechthebbenden op wie het ontworpen koninklijk besluit betrekking heeft en op wie verordening nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ‘betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels’ van toepassing is, en die van de andere rechthebbenden.

[1] Zie advies 47.029/1/V, gegeven op 4 augustus 2009 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot uitvoering van artikel 224, § 4, van de programmawet van 22 december 2008’.

Wat betreft de rechthebbenden op wie verordening nr. 883/2004 van toepassing is en op wie artiklel 37*decies* van de gecoördineerde wet niet kan worden toegepast voor zover het bepaalt dat de samenstelling van het gezin vastgesteld wordt op basis van de gegevens uit het Rijksregister van de natuurlijke personen, vermits deze rechthebbenden in het buitenland wonen, zou evenwel, gelet op de voormelde verordening[2], uit deze wetsbepaling kunnen worden afgeleid dat de betrokken in het buitenland wonende rechthebbenden de samenstelling van het gezin kunnen aantonen op basis van een systeem van het land waar ze wonen dat vergelijkbaar is met het Rijksregister van de natuurlijke personen. Het ontworpen koninklijk besluit doet derhalve een probleem rijzen doordat het deze rechthebbenden verplicht dit te doen door middel van een verklaring op erewoord.

Wat betreft de andere rechthebbenden op wie het onderzochte koninklijk besluit van toepassing is, ontbeert het ontwerp rechtsgrond aangezien artikel 37*decies* van de gecoördineerde wet niet voorziet in een andere mogelijkheid om de samenstelling van het gezin te bepalen dan die van de gegevens vervat in het Rijksregister van de natuurlijke personen. Artikel 108 van de Grondwet kan niet worden aangevoerd als rechtsgrond om de wettekst op dit punt aan te vullen.

Om al deze redenen moet worden geconcludeerd dat het ontwerp rechtsgrond mist en dat de voorkeur zou moeten worden gegeven aan een wetgevend optreden. Het ontwerp wordt bijgevolg niet nader onderzocht.

---

[2] Zie inzonderheid artikel 4 van verordening nr. 883/2004 dat voorziet in een gelijke behandeling en artikel 5 in een gelijkstelling van prestaties, inkomsten, feiten en gebeurtenissen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
de Dames	M. BAGUET,	
de Heer	S. VAN DROOGHENBROECK,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. V. SCHMITZ, adjunct-auditeur.

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

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

B. VIGNERON Y. KREINS