CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 56.632/2
du 17 septembre 2014

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 19 novembre 1999 accordant aux médecins-fonctionnaires de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, une allocation pour compenser l'interdiction d'exercer toute autre pratique médicale'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.632/2
van 17 september 2014

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 november 1999 tot toekenning aan de geneesheren-ambtenaren van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, van een toelage ter compensatie van het verbod tot uitoefening van enige andere medische praktijk'

Le 20 août 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 19 novembre 1999 accordant aux médecins-fonctionnaires de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, une allocation pour compenser l'interdiction d'exercer toute autre pratique médicale'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 17 septembre 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROEK, assesseur, et Bernadette VIGNERON, greffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 septembre 2014.

*

Op 20 augustus 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 november 1999 tot toekenning aan de geneesheren-ambtenaren van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, van een toelage ter compensatie van het verbod tot uitoefening van enige andere medische praktijk'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 17 september 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 september 2014.

*

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, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le projet vise à assurer la continuité des paiements de l'allocation mensuelle que chaque médecin-fonctionnaire de l'INAMI perçoit pour compenser l'interdiction qui lui est faite d'exercer tout autre pratique médicale.

En effet, les articles 86 et 178, 40°, de l'arrêté royal du 25 octobre 2013 'relatif à la carrière pécuniaire des membres du personnel de la fonction publique fédérale' ont abrogé les textes qui servaient jusqu'à présent de base au calcul de ladite indemnité, à savoir les articles 1er à 12 et 14 à 36*bis*, ainsi que l'article 36*ter*, § 4, de l'arrêté royal du 10 avril 1995 'fixant les échelles de traitement des grades communs à plusieurs services publics fédéraux' [1], ainsi que l'arrêté royal du 26 janvier 2007 'portant l'intégration de certains agents de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité dans la carrière du niveau A'. En vertu de l'article 179 de l'arrêté royal précité du 25 octobre 2013, cette abrogation entre en vigueur le 1er janvier 2014.

Si l'article 1er, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 19 novembre 1999 'accordant aux médecins-fonctionnaires de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité une allocation pour compenser l'interdiction d'exercer toute autre pratique médicale' prévoit toujours l'octroi de cette allocation, le mode de calcul du montant de celle-ci n'est plus déterminé puisque l'arrêté se référait aux textes abrogés.

L'article 3 du projet examiné fait rétroagir l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet au 1er janvier 2014.

Il est rappelé que la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit, consacré par l'article 2 du Code civil. La rétroactivité peut

[1] Les seules dispositions qui restent d'application sont les articles 13 (relatif à un complément de traitement pour prestations extraordinaires), 36*ter* (relatif au calcul du montant de la prime de développement des compétences), 49 et 50 (qui sont des dispositions abrogatoires et finales).

toutefois être justifiée si elle est autorisée par la loi. En l'absence d'autorisation légale, elle ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

En l'espèce, la nécessité de la rétroactivité peut être admise.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Les dates des 5e et 6e visas doivent être interverties.

DISPOSITIF

Article 1er

Les mots « à partir de la date d'entrée en vigueur du présent arrêté » qui figurent à l'article 3, § 4, alinéa 2, en projet de l'arrêté royal précité du 19 novembre 1999 renvoient, dès lors qu'il s'agit d'une disposition modificative, à la date d'entrée en vigueur de cet arrêté royal du 19 novembre 1999, à savoir le 1er janvier 1971, et non à celle de l'arrêté en projet.

Comme l'alinéa 2 en projet fixe des modalités de majoration de l'allocation visée à l'alinéa 1er en projet, que cet alinéa 1er fixe le montant de l'allocation en cause « à partir du 1er janvier 2014 » et que l'article 3 du projet prévoit qu'il produit ses effets au 1er janvier 2014, les mots « à partir de la date d'entrée en vigueur du présent arrêté » seront omis.

*

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, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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 OPMERKING

Het ontwerpt strekt ertoe de continuïteit te waarborgen van de betalingen van de maandelijkse toelage die elke geneesheer-ambtenaar van het RIZIV ontvangt ter compensatie van het verbod tot uitoefening van enige andere medische praktijk dat aan hem is opgelegd.

Bij de artikelen 86 en 178, 40°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2013 'betreffende de geldelijke loopbaan van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt' zijn immers de teksten opgeheven die tot op heden dienden als basis voor de berekening van de bedoelde toelage, te weten de artikelen 1 tot 12 en 14 tot 36*bis*, alsook artikel 36*ter*, § 4, van het koninklijk besluit van 10 april 1995 'tot vaststelling van de weddenschalen der aan verscheidene federale overheidsdiensten gemene graden',[1] alsook het koninklijk besluit van 26 januari 2007 'houdende integratie van sommige ambtenaren van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering in de loopbaan van niveau A'. Krachtens artikel 179 van het voornoemde koninklijk besluit van 25 oktober 2013, treedt die opheffing in werking op 1 janvier 2014.

Hoewel artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 19 november 1999 'tot toekenning aan de geneesheren-ambtenaren van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, van een toelage ter compensatie van het verbod tot uitoefening van enige andere medische praktijk' nog steeds voorziet in de toekenning van die toelage, is de berekeningswijze van het bedrag ervan niet langer bepaald, aangezien daarvoor in het besluit wordt verwezen naar de opgeheven teksten.

[1] De enige bepalingen die nog van toepassing blijven, zijn de artikelen 13 (inzake een aanvullingswedde voor buitengewone prestaties), 36*ter* (inzake de berekening van het bedrag van de premie voor competentieontwikkeling), 49 en 50 (die opheffings- en slotbepalingen zijn).

Artikel 3 van het voorliggende ontwerp doet het ontworpen besluit retroactief in werking treden op 1 januari 2014.

Er wordt aan herinnerd dat niet-retroactiviteit van bestuurshandelingen gebruikelijk is, krachtens een algemeen rechtsbeginsel, vastgelegd in artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek. Retroactiviteit kan evenwel worden gerechtvaardigd als daarvoor bij wet machtiging wordt gegeven. Bij ontstentenis van enige wettelijke machtiging kan retroactiviteit enkel uitzonderlijk worden toegestaan, wanneer deze noodzakelijk is, inzonderheid voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisatie van een feitelijke of rechtelijke situatie en voor zover daarbij rekening wordt gehouden met de eisen inzake rechtszekerheid en individuele rechten.

In casu kan worden aanvaard dat het ontwerp retroactief in werking dient te treden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

De datums van de vijfde en de zesde aanhefverwijzing dienen te worden omgewisseld.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Omdat het gaat om een wijzigingsbepaling verwijzen de woorden "vanaf de datum van inwerkingtreding van dit besluit" in het ontworpen artikel 3, § 4, tweede lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 19 november 1999 naar de datum van inwerkingtreding van dat koninklijk besluit van 19 november 1999, namelijk 1 januari 1971, en niet naar die van het ontworpen besluit.

Aangezien het ontworpen tweede lid de nadere regels vastlegt voor de verhoging van de toelage bedoeld in het ontworpen eerste lid, aangezien dat eerste lid het bedrag van de bedoelde toelage vaststelt "met ingang van 1 januari 2014" en artikel 3 van het ontwerp bepaalt dat het ontwerp uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2014, dienen de woorden "vanaf de datum van inwerkingtreding van dit besluit" te worden weggelaten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON Pierre VANDERNOOT