L. 8302/1.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 1er mars 1963, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "accordant une allocation aux membres du personnel des Ministères qui sont affiliés librement à une mutualité reconnue", a donné le 11 mars 1963 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 1e maart 1963 door de Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot verlening van een toelage aan de personeelsleden die vrij bij een ziekenfonds zijn aangesloten", heeft de 11e maart 1963 het volgend advies gegeven :

Le préambule devrait viser, avec l'indication de sa date, l'accord du Ministre des Finances.

Dans son avis sur le statut pécuniaire du personnel des Ministères, le Conseil d'Etat a fait l'observation suivante :

"L'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire prévoit :

- en son article 6 : que les projets qui sont de nature à entraîner des dépenses nouvelles doivent être soumis à l'accord du Ministre des Finances;
- en son article 8 : que les projets qui ont pour objet l'établissement des règles organiques en matière d'allocations, d'indemnités ou d'avantages en nature à charge du Trésor, ainsi que la fixation des échelles de traitements et salaires, doivent être soumis à l'accord du Ministre qui a l'administration générale dans ses attributions;
- en son article 24 : que ces accords doivent être mentionnés avec référence à leur date dans le préambule desdits arrêtés.

Le projet est pris sur la proposition du Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, ce qui suppose nécessairement son accord.

Il n'en est cependant pas de même en ce qui concerne l'accord du Ministre des Finances.

.../...

Le projet a été soumis à l'avis des Ministres réunis en conseil. Mais, selon les dispositions en vigueur, cet avis ne dispense de l'accomplissement d'aucune autre formalité. Et cet avis n'implique pas nécessairement par lui-même l'accord du Ministre des Finances. Il arrivera vraisemblablement assez fréquemment que la délibération en conseil des Ministres révélera cet accord, mais il n'empêche que le fait doit être vérifié dans chaque cas.

Les formalités de contrôle administratif et budgétaire sont sans doute prescrites dans l'intérêt exclusif de l'administration. La validité juridique de l'acte ne dépend pas de leur respect. C'est ce que le Conseil d'Etat, section de législation, a rappelé dans son avis sur le projet devenu l'arrêté royal du 5 octobre 1961.

Cependant, la considération que l'omission des formalités prescrites par cet arrêté n'est pas de nature à entraîner l'annulation d'un acte ne dispense évidemment pas le Gouvernement de se conformer aux prescriptions établies. On pourrait peut-être estimer que les formalités prescrites par l'arrêté royal du 5 octobre 1961 aboutissent, en s'ajoutant au contreseing du Ministre des Finances prescrit par l'article 6 de la loi du 20 juillet 1921, à instituer des procédures administratives trop complexes et trop lourdes. Si le Gouvernement en jugeait ainsi et estimait souhaitable de rendre ces procédures plus simples, il lui incomberait de modifier à cet effet les dispositions actuellement en vigueur".

\+

\+ \+

.../...

Le projet ne porte pas l'indication des Ministres qui le contresigneront. Il doit être contresigné par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique et, en vertu de l'article 6 de la loi du 20 juillet 1921 instituant la comptabilité des dépenses engagées, par le Ministre des Finances.

Il existe dans l'intitulé, une discordance entre la version française et la version néerlandaise : dans cette dernière, les mots "des Ministères" et "reconnue" ont été omis.

Il existe en outre une discordance de terminologie entre l'intitulé du projet qui prévoit l'octroi d'une allocation aux "membres du personnel des Ministères" et l'article 1er du projet qui accorde cette allocation "aux agents de l'Administration générale du Royaume". La première de ces expressions est plus précise. Elle était au surplus utilisée à l'article 1er de l'arrêté royal du 17 octobre 1959 que le projet remplace. Elle est encore reprise dans l'arrêté royal du 22 février 1963 portant statut pécuniaire du personnel des Ministères.

\+

\+ +

Le projet dispose que pour avoir droit à l'allocation, l'agent doit être affilié à une mutualité "reconnue par Nous". Les mots "par Nous" devraient être remplacés par les mots "par application de la loi du 23 juin 1894".

\+

\+ +

Le projet prévoit que l'allocation est accordée aux agents qui sont affiliés à une mutualité reconnue et "qui reçoivent ainsi les mêmes soins que ceux prévus par l'arrêté royal organique de l'assurance maladie-invalidité ou par l'arrêté royal du 30 janvier 1954 réglant l'attribution des subsides de l'Etat en faveur des services d'assurance mutualiste libre".

Il convient d'éviter de se référer à l'arrêté royal organique de l'assurance maladie-invalidité, puisque le Gouvernement a déposé un projet de loi organique de l'assurance maladie-invalidité. A l'avenir, cette matière ne fera plus l'objet d'un arrêté royal, mais d'une loi (voyez avis L. 8273/2). Pour réaliser les intentions du Gouvernement, il suffit de se référer à l'article 8 de l'arrêté royal du 30 janvier 1954, qui définit les prestations que les mutualités doivent assurer à leurs affiliés libres, en matière de soins de santé, pour bénéficier des subsides de l'Etat.

\+

\+ \+

Tenant compte de ces observations le texte suivant est proposé pour le premier alinéa :

"Une allocation est accordée aux membres du personnel des Ministères bénéficiant d'un traitement, soit d'activité, soit de disponibilité par défaut d'emploi ou par retrait d'emploi dans l'intérêt du service ou pour cause de maladie ou d'infirmité, qui sont affiliés librement à une mutualité reconnue par application de la loi du 23 juin 1894 et qui, en raison de cette affiliation, bénéficient, en matière de soins

de santé, des avantages qui sont prévus à l'article 8 de l'arrêté royal du 30 janvier 1954, réglant l'attribution des subsides de l'Etat en faveur des services d'assurance mutualiste libre".

Article 2.

Aucune disposition semblable ne figure dans l'arrêté royal du 17 octobre 1959.

\+

\+ +

L'intention du Gouvernement étant de reconnaître un droit à l'allocation aux personnes mentionnées à l'article 2, les mots : "peuvent également bénéficier" devraient être remplacés par "bénéficient également".

\+

\+ +

Selon les renseignements fournis par le délégué du Gouvernement, le texte du littera a, a pour portée véritable de subordonner l'octroi de l'allocation à un agent affilié à un organisme étranger, à la condition que cet agent bénéficie ainsi des avantages prévus par la réglementation belge. Telle n'est pas la portée littérale du texte qui se réfère uniquement aux risques de maladie et d'invalidité et non aux avantages accordés par la réglementation belge. Ces risques sont définis par référence à l'article 1er, lequel ne contient pas de définition des risques, mais

.../...

envisage les soins définis par divers arrêtés. De toute façon,il paraît difficile d'exiger que les agents à l'étranger s'affilient à des organismes accordant les mêmes avantages que ceux qui sont prévus par la réglementation belge.

Il paraît suffisant d'exiger l'octroi d'avantages équivalents, ce qui laisserait au Ministre un certain pouvoir d'appréciation.

L'article 2, eu égard à ces observations pourrait être rédigé comme suit :

"Article 2.-

Bénéficient également de l'allocation, à condition qu'ils se trouvent dans une des positions administratives prévues à l'article 1er :

a) les agents définitifs ou stagiaires en service à l'étranger qui sont affiliés à une association ou à une société d'assurance contre les risques de maladie ou d'invalidité,qui leur accorde, en matière de soins de santé, des avantages équivalents à ceux qui sont mentionnés à l'article 1er;

b) les agents définitifs ou stagiaires qui ont droit aux avantages accordés par la Caisse des oeuvres sociales de la Société nationale des chemins de fer belges, moyennant le paiement d'une cotisation spéciale".

.../...

Article 4.

L'intention du Gouvernement étant de payer en janvier l'allocation due pour l'année précédente, le premier alinéa pourrait être rédigé comme suit :

"L'allocation due pour une année est liquidée dans le courant du mois de janvier de l'année suivante, sur production d'une déclaration de la mutualité ou de l'organisme mentionné à l'article 2, certifiant la qualité d'assuré libre de l'intéressé et indiquant le nombre de mois pendant lesquels la cotisation a été payée au cours de l'année pour laquelle l'allocation est due".

In de aanhef moet het akkoord van de Minister van Financiën worden vermeld met de datum waarop het is gegeven.

In zijn advies over de bezoldigingsregeling van het personeel der Ministeries heeft de Raad van State opgemerkt :

"Het koninkliijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole bepaalt :

- in artikel 6 : dat ontwerpen die nieuwe uitgaven kunnen doen ontstaan, aan de Minister van Financiën voor akkoord moeten worden voorgelegd ;

- in artikel 8 : dat ontwerpen die ertoe strekken organieke regelen te stellen inzake toelagen, vergoedingen of voordelen in natura ten laste van de Schatkist en wedde- en loonschalen vast te stellen, voor akkoord moeten worden voorgelegd aan de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort ;

- in artikel 24 : dat deze akkoorden met hun datum in de aanhef van die besluiten moeten worden vermeld.

Voor het ontwerp is er voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt geweest, zodat het akkoord van deze laatste voorondersteld is.

.../...

Hetzelfde geldt echter niet voor het akkoord van de Minister van Financiën.

Het ontwerp moge de in raad vergaderde Ministers voor advies zijn voorgelegd. Volgens de geldende bepalingen ontslaat dit advies niet van enige andere formaliteit. Het impliceert bovendien niet vanzelf, dat de Minister van Financiën zijn instemming heeft betuigd. Wel zal vaak uit het overleg in Ministerraad die instemming blijken, maar verificatie voor elk geval blijft nodig.

De formaliteiten inzake administratieve en begrotingscontrole zijn weliswaar voorgeschreven in het uitsluitend belang van de administratie. De rechtsgeldigheid van de handeling hangt niet af van de naleving van die formaliteiten. Hierop heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, gewezen in zijn advies over het ontwerp dat het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 is geworden.

Maar dat het nalaten van de in dat besluit voorgeschreven formaliteiten geen nietigverklaring van een handeling tot gevolg kan hebben, betekent vanzelfsprekend niet, dat de Regering van de verplichting tot het in acht nemen van de gegeven voorschriften ontslagen zou zijn. Men kan van mening zijn, dat de formaliteiten die het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 voorschrijft, met dan nog de medeondertekening van de Minister van Financiën, volgens artikel 6 van de wet van 20 juli 1921, tot al te ingewikkelde en logge administratieve procedures leiden. Mocht de Regering die mening

inderdaad zijn toegedaan en vereenvoudiging wenselijk achten, dan zou zij de thans geldende bepalingen met het oog daarop moeten wijzigen".

\+

\+ +

Het ontwerp zegt niet welke Ministers het mede zullen ondertekenen. Het moet mede worden ondertekend door de Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt en, krachtens artikel 6 van de wet van 20 juli 1921 tot instelling van de comptabiliteit der vastgelegde uitgaven, door de Minister van Financiën.

Er is geen overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst van het opschrift. De woorden "des Ministères" en "reconnue" zijn in de Nederlandse tekst niet weergegeven.

Er is evenmin overeenstemming tussen het opschrift en artikel 1, dat de toelage verleent aan "het personeel van 's lands algemeen bestuur". Men gebruike de term "personeelsleden van de Ministeries", die ook voorkwam in artikel 1 van het koninklijk besluit van 17 oktober 1959 dat door het ontwerp wordt vervangen, en onlangs nog in het koninklijk besluit van 22 februari 1963 houdende bezoldigingsregeling van het personeel der Ministeries.

\+

\+ +

.../...

Het ontwerp zegt dat de ambtenaar, wil hij op de toelage recht hebben, aangesloten moet zijn bij een "door Ons erkende" mutualiteitsvereniging . Men vervange deze woorden door "krachtens de wet van 23 juni 1894 erkend ziekenfonds".

\+

\+ \+

Het ontwerp bepaalt dat de toelage wordt verleend aan de ambtenaren die aangesloten zijn bij een mutualiteitsvereniging "die aan haar leden dezelfde gezondheidszorgen verzekert als deze voorzien in het organiek koninklijk besluit van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering of in het koninklijk besluit van 30 januari 1954 tot regeling van de toekenning van de Rijkstoelagen ten voordele van de diensten van vrije mutualiteitsverzekering".

Men verwijze niet naar het organiek koninklijk besluit van de ziekteverzekering, nu de Regering een ontwerp van wet tot regeling van de ziekteverzekering heeft neergelegd. Die aangelegenheid zal voortaan niet meer in een koninklijk besluit maar in een wet geregeld zijn (zie advies L. 8273/2). Om haar oogmerk te bereiken kan de Regering volstaan met een verwijzing naar artikel 8 van het koninklijk besluit van 30 januari 1954 dat zegt welke prestaties voor gezondheidszorgen de ziekenfondsen aan hun vrijwillig aangeslotenen moeten verstrekken, willen zij Staatstoelagen ontvangen.

\+

\+ \+

Met inachtneming van deze opmerkingen wordt voorgesteld het eerste lid te lezen als volgt :

"Een toelage wordt verleend aan de personeelsleden van de Ministeries die een wedde genieten, hetzij een activiteitswedde, hetzij een disponibiliteitswedde wegens ontstentenis van betrekking, wegens ambtsonthefing in het belang van de dienst of wegens ziekte of gebrekkigheid, vrijwillig aangesloten zijn bij een krachtens de wet van 23 juni 1894 erkend ziekenfonds en op grond van die aansluiting inzake gezondheidszorgen de voordelen genieten die bepaald zijn in artikel 8 van het koninklijk besluit van 30 januari 1954 tot regeling van de toekenning van de Rijkstoelagen ten voordele van de diensten van vrije mutualiteitsverzekering".

Artikel 2.

In het koninklijk besluit van 17 oktober 1959 staat geen soortgelijke bepaling.

\+

\+ +

Aangezien de Regering aan de in artikel 2 bedoelde personen een recht op de toelage wil verlenen, kan de inleidende volzin van dat artikel beter worden gelezen als volgt : "voor de toelage komen ook in aanmerking ...".

\+

\+ +

.../...

Naar de gemachtigde van de Regering heeft verklaard, bedoelt de tekst onder a in feite de toekenning van de toelage aan een bij een buitenlandse instelling aangesloten ambtenaar afhankelijk te maken van de voorwaarde, dat die ambtenaar zodoende de voordelen van de Belgische reglementering geniet. Dit blijkt niet met zoveel woorden uit de tekst, die alleen spreekt over de risico's van ziekte en invaliditeit en niet over de door de Belgische reglementering verleende voordelen. Die risico's zijn aangegeven door verwijzing naar artikel 1, dat er geen definitie van geeft, maar zelf verwijst naar de in verscheidene besluiten omschreven verzorging. In ieder geval wil het voorkomen dat bezwaarlijk kan worden geëist, dat de ambtenaren in het buitenland aansluiten bij instellingen die dezelfde voordelen verlenen als in de Belgische reglementering zijn voorgeschreven.

Het lijkt voldoende te eisen dat gelijkwaardige voordelen worden verleend, hetgeen de Minister een zekere beoordelingsbevoegdheid zou laten.

Met inachtneming van deze opmerkingen kan artikel 2 worden gelezen als volgt :

"Artikel 2.-

Voor de toelage komen ook in aanmerking, op voorwaarde dat zij zich in een van de in artikel 1 bedoelde administratieve standen bevinden :

a) de vastbenoemde of stagedoende ambtenaren met dienst in het buitenland, die aangesloten zijn bij een vereniging of maatschappij voor verzekering tegen de

.../...

risico's van ziekte of invaliditeit, welke hun inzake gezondheidszorgen voordelen verleent die gelijkwaardig zijn met die van artikel 1;

b) de vastbenoemde of stagedoende ambtenaren die recht hebben op de voordelen, toegekend door de Kas van de sociale werken van de Nationale Maatschappij der belgische spoorwegen, tegen betaling van een speciale bijdrage ".

Artikel 4.

Aangezien het in de bedoeling van de Regering ligt, in januari de voor het vorig jaar verschuldigde toelage uit te keren, kan het eerste lid als volgt worden gelezen :

"De voor een jaar verschuldigde toelage wordt in de loop van de maand januari van het volgend jaar vereffend op overlegging van een verklaring van het ziekenfonds of van de in artikel 2 bedoelde instelling, waaruit blijkt dat de betrokkene vrijwillig verzekerde is en waarin wordt opgegeven voor hoeveel maanden de bijdrage werd betaald in de loop van het jaar waarvoor de toelage verschuldigd is".

La chambre était composée de

Messieurs : J. SUETENS, premier président,
de Heren : eerste voorzitter,

G. HOLOYE, conseillers d'Etat,
J. MASQUELIN, raadsheren van State,

A. BERNARD, assesseurs de la section de législation,
P. ANSIAUX, bijzitters van de afdeling wetgeving,

G. DE LEUZE, greffier adjoint, greffier.
adjunct-griffier, griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SUETENS.
Le rapport a été présenté par M. J. LIGOT, substitut.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SUETENS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. J. LIGOT, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) G. DE LEUZE.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J. SUETENS.