

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 28 november 1997 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot verruiming van de toepassingssfeer van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging tot bepaalde leden van het gewezen personeel van de openbare sector in Afrika", heeft op 2 december 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 28 novembre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "étendant le champ d'application de l'assurance soins de santé obligatoire à certains membres de l'ancien personnel du secteur public en Afrique", a donné le 2 décembre 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Die redenen worden in de brief welke de Minister van Sociale Zaken op 3 december 1997 aan de Raad van State heeft laten geworden (1), als volgt weergegeven :

"En raison de l'urgence motivée par le fait qu'il convient de garantir l'octroi des prestations de l'assurance soins de santé aux personnes concernées. Ces personnes bénéficiaient jusqu'au 31 décembre 1993 de l'assurance soins de santé telle que réglée par le décret du 4 août 1959 sur l'assurance relative aux soins de santé des agents et anciens agents administratifs et militaires, des magistrats et anciens magistrats de carrière et des anciens agents de l'ordre judiciaire et de la police judiciaire des parquets. Ce décret a été abrogé, avec effet au 1er janvier 1994, par la loi du 6 août 1993 portant des dispositions sociales et diverses. Parallèlement, cette loi a prévu la possibilité d'étendre l'application de la loi du 9 août 1963, à des catégories de personnes auxquelles le décret du 4 août 1959 avait été applicable. Cela a été réalisé par un arrêté royal du 23 décembre 1993 intitulé "arrêté royal étendant le champ d'application de l'assurance soins de santé obligatoire à certains membres de l'ancien personnel du secteur public en Afrique". Par un arrêt n° 68.288 du 24 septembre 1997, cet arrêté royal a été annulé par le Conseil d'Etat en raison du fait que l'urgence invoquée faisait défaut. Actuellement, ces personnes sont dès lors privées de toute couverture en matière de soins de santé. Elles sont en outre censées n'avoir jamais été couvertes de telle sorte que les prestations qui leur ont été

(1) Deze brief is in de plaats gekomen van die van 28 november 1997.

accordées depuis 1994 l'ont été indûment et pourraient dès lors être récupérées. Une telle situation étant inacceptable, il convient de prendre sans délai un nouvel arrêté royal garantissant tant pour le passé que pour l'avenir un régime de soins de santé à ces personnes;".

*

* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. De tekst van het voor advies voorgelegde ontwerp stemt in ruime mate overeen met die van het koninklijk besluit van 23 december 1993 tot verruiming van de toepassingssfeer van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging tot bepaalde leden van het gewezen personeel van de openbare sector in Afrika, zoals dit werd gewijzigd bij het koninklijk besluit van 19 augustus 1997. Het eerstgenoemde besluit werd door de Raad van State,

.../...

afdeling administratie, vernietigd (1), en de voornaamste bedoeling van het voorliggende ontwerp bestaat erin om de regeling welke in het vernietigde koninklijk besluit was vervat met ingang van 1 januari 1994 opnieuw in de rechtsorde in te voeren (2).

2. De rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt geboden door artikel 33, eerste lid, 3°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

Die wetsbepaling luidt immers als volgt :

"De Koning kan bij een in de Ministerraad overlegd besluit de toepassingssfeer van deze gecoördineerde wet geheel of gedeeltelijk verruimen :

-
- (1) Raad van State, arrest RENSON, nr. 68.288 van 24 september 1997. De vernietiging was gesteund op het feit dat het ontwerp dat het koninklijk besluit van 23 december 1993 is geworden niet voor advies aan de Raad van State, afdeling wetgeving, was voorgelegd, en de motivering welke daarvoor in de aanhef van het besluit werd gegeven ontoereikend werd geacht.
- (2) Enkel artikel 5 van het ontwerp is nieuw in vergelijking met het vernietigde koninklijk besluit van 23 december 1993. Een vergelijkbare bepaling werd immers pas in het laatstgenoemde besluit ingevoegd bij het koninklijk besluit van 19 augustus 1997. Artikel 5 van het ontwerp moet worden begrepen in het licht van het gewijzigde artikel 37, § 19, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, en het desbetreffende uitvoeringsbesluit van 8 augustus 1997.

.../...

(...)

- 3° tot de door de Koning bepaalde categorieën van personen waarop het decreet van 4 augustus 1959 tot vervanging van het decreet van 5 september 1955 op de verzekering voor gezondheidszorg van de administratieve en militaire ambtenaren en gewezen ambtenaren, van de beroepsmagistraten en gewezen beroepsmagistraten, van de ambtenaren en gewezen ambtenaren van de rechterlijke orde en van de gerechtelijke politie bij de parketten, van toepassing was voor 1 januari 1994;

(...)".

De stellers van het ontwerp zullen uiteraard niet uit het oog mogen verliezen dat de aangehaalde wetsbepaling met ingang van 1 januari 1998 zal worden opgeheven (1) en dat derhalve vanaf die datum de juridische basis voor het voorliggende ontwerp zal worden weggenomen.

Opdat derhalve de regeling welke op de betrokken leden van het gewezen personeel van de openbare sector in Afrika van toepassing is, ook in de toekomst op een continue wijze zou zijn verzekerd, zal met ingang van 1 januari 1998 de ontworpen regeling moeten worden vervangen door een ander koninklijk besluit, zij het ditmaal genomen ter uitvoering van artikel 32, eerste lid, 12°, van de gecoördineerde wet,

(1) Zie de artikelen 2 en 12 van het koninklijk besluit van 25 april 1997 houdende maatregelen om de toegang tot de regeling inzake verzekering voor geneeskundige verzorging te veralgemenen en te versoepelen, in het bijzonder voor de sociaal-economisch achtergestelde groepen, ter uitvoering van de artikelen 11, 2°, 41 en 49 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

.../...

zoals die bepaling eveneens op 1 januari 1998 in werking zal treden (1). Met ingang van die datum zal het gewezen personeel van de openbare sector in Afrika immers worden geïntegreerd in het algemeen verzekeringsstelsel (toepassing van artikel 32 van de gecoördineerde wet), en houdt het residuair stelsel, waaronder dat personeel tot op heden ressorteerde (toepassing van artikel 33 van de gecoördineerde wet), op te bestaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Er dient niet te worden verwezen naar artikel 37, derde lid, van de wet van 28 december 1973 betreffende de budgettaire voorstellen 1973-1974, dat reeds sinds 1 januari

(1) Als gevolg van artikel 32, eerste lid, 12°, van de gecoördineerde wet, zoals vervangen bij artikel 1 van het voornoemde koninklijk besluit van 25 april 1997, zal immers vanaf 1 januari 1998 de algemene verzekerbareheidsregeling ook moeten worden toegepast op "de door de Koning bepaalde personen op wie het decreet van 4 augustus 1959 tot vervanging van het decreet van 5 september 1955 op de verzekering voor gezondheidszorg van de administratieve en militaire ambtenaren en gewezen ambtenaren, van de beroepsmagistraten en gewezen beroepsmagistraten, van de ambtenaren en gewezen ambtenaren van de rechterlijke orde en van de gerechtelijke politie bij de parketten, van toepassing was voor 1 januari 1994".

1994 is opgeheven (1). Het eerste lid moet derhalve uit de aanhef worden weggelaten.

Bepalend gedeelte

1. Uit de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp valt af te leiden dat de ontworpen regeling een regulariserend oogmerk heeft en dat daarom de meeste bepalingen ervan terugwerken tot 1 januari 1994. Tevens blijkt uit die bespreking dat de ontworpen regeling nagenoeg uitsluitend voor het verleden zal gelden, vermits de wettelijke basis ervan vanaf 1 januari 1998 zal wegvallen. Mede om die reden is de afdeling wetgeving van de Raad van State van oordeel zich te kunnen beperken tot het maken van de volgende twee opmerkingen bij het bepalend gedeelte.

2. In artikel 1, § 2, van het ontwerp, wordt gerefereerd aan een "model in bijlage". Dergelijk model is evenwel niet bijgevoegd.

3. Artikel 8 van het ontwerp komt erop neer dat aan het merendeel van de bepalingen van het ontwerp een terugwerkende kracht wordt verleend tot 1 januari 1994, zijnde de datum vanaf welke zowel artikel 33, eerste lid, 3º, van de

(1) Zie artikel 4, § 2, van de wet van 6 augustus 1993 houdende sociale en diverse bepalingen.

gecoördineerde wet, als het koninklijk besluit van 23 december 1993 uitwerking hebben gekregen.

Voor zover de Raad van State zulks heeft kunnen nagaan binnen de korte tijd welke hem voor het uitbrengen van zijn advies is toegemeten, lijkt met de terugwerkende kracht van het ontwerp geen afbreuk te worden gedaan aan verworven rechten. Door de retroactiviteit wordt integendeel voorkomen dat de gewezen personeelsleden van de openbare sector in Afrika van iedere regeling op het vlak van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging zouden zijn verstoken vanaf 1 januari 1994. Het verlenen van terugwerkende kracht aan de ontworpen regeling valt met andere woorden ook vanuit het oogpunt van de continuïteit van de verzekerbareheid van de betrokkenen te billijken (1).

(1) Dat de huidige tekst van artikel 33, eerste lid, 3^o, van de gecoördineerde wet geldt vanaf 1 januari 1994 en dat op diezelfde datum de vroegere regeling is opgeheven, lijkt er overigens op te wijzen dat voor de terugwerkende kracht van het ontworpen besluit een toereikende rechtsbasis kan worden gevonden in de wet.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

Ces motifs sont relatés comme suit dans la lettre que le Ministre des Affaires sociales a envoyée le 3 décembre 1997 au Conseil d'Etat (1):

"En raison de l'urgence motivée par le fait qu'il convient de garantir l'octroi des prestations de l'assurance soins de santé aux personnes concernées. Ces personnes bénéficiaient jusqu'au 31 décembre 1993 de l'assurance soins de santé telle que réglée par le décret du 4 août 1959 sur l'assurance relative aux soins de santé des agents et anciens agents administratifs et militaires, des magistrats et anciens magistrats de carrière et des anciens agents de l'ordre judiciaire et de la police judiciaire des parquets. Ce décret a été abrogé, avec effet au 1er janvier 1994, par la loi du 6 août 1993 portant des dispositions sociales et diverses. Parallèlement, cette loi a prévu la possibilité d'étendre l'application de la loi du 9 août 1963, à des catégories de personnes auxquelles le décret du 4 août 1959 avait été applicable. Cela a été réalisé par un arrêté royal du 23 décembre 1993 intitulé "arrêté royal étendant le champ d'application de l'assurance soins de santé obligatoire à certains membres de l'ancien personnel du secteur public en Afrique". Par un arrêt n° 68.288 du 24 septembre 1997, cet arrêté royal a été annulé par le Conseil d'Etat en raison du fait que l'urgence invoquée faisait défaut. Actuellement, ces personnes sont dès lors privées de toute couverture en matière de soins de santé. Elles sont en outre censées n'avoir jamais été couvertes de telle sorte que les prestations qui leur ont été accordées depuis 1994 l'ont été indûment et pourraient dès lors être récupérées. Une telle situation étant inacceptable, il convient de prendre sans délai un nouvel arrêté royal garantissant tant pour le passé que

(1) Cette lettre a remplacé celle du 28 novembre 1997.

pour l'avenir un régime de soins de santé à ces personnes;".

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen requiert de formuler les observations ci-après.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le texte du projet d'arrêté soumis pour avis coïncide dans une large mesure avec celui de l'arrêté royal du 23 décembre 1993 étendant le champ d'application de l'assurance soins de santé obligatoire à certains membres de l'ancien personnel du secteur public d'Afrique, tel qu'il a été modifié par l'arrêté royal du 19 août 1997. Le premier arrêté a été annulé par le Conseil d'Etat, section d'administration (1), et le principal objectif du projet

(1) Conseil d'Etat, arrêt RENSON, n° 68.288, du 24 septembre 1997. L'annulation se fondait sur le fait que le projet dont est issu l'arrêté royal du 23 décembre 1993, n'avait pas été soumis à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, et que la motivation indiquée à cet effet dans le préambule de l'arrêté a été considérée comme insuffisante.

examiné consiste à rétablir dans l'ordre juridique, à partir du 1er janvier 1994, la réglementation inscrite dans l'arrêté royal annulé (1).

2. Le fondement légal de la réglementation en projet est procuré par l'article 33, alinéa 1er, 3°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Cette disposition législative, en effet, s'énonce comme suit :

"Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, étendre en tout ou en partie, l'application de la présente loi coordonnée :

(...)

3° aux catégories de personnes déterminées par le Roi auxquelles le décret du 4 août 1959 remplaçant le décret du 5 septembre 1955 sur l'assurance relative aux soins de santé des agents et anciens agents administratifs et militaires, des magistrats et anciens magistrats de carrière et des agents et anciens agents de l'ordre judiciaire et de la police judiciaire des parquets, était applicable avant le 1er janvier 1994;

(...)"

(1) Seul l'article 5 du projet est nouveau comparativement à l'arrêté royal annulé du 23 décembre 1993. En effet, une disposition analogue n'a été insérée dans ce dernier arrêté que par l'arrêté royal du 19 août 1997. L'article 5 du projet doit se comprendre à la lumière de l'article 37, § 19, modifié, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, et de l'arrêté d'exécution correspondant du 8 août 1997.

De toute évidence, les auteurs du projet ne pourront perdre de vue que la disposition législative citée sera abrogée à compter du 1er janvier 1998 (1) et qu'à partir de cette date, le projet examiné sera donc privé de sa base juridique.

Afin, dès lors, que la réglementation applicable aux membres concernés de l'ancien personnel du secteur public en Afrique, puisse être également appliquée de manière continue à l'avenir, il faudra remplacer, à compter du 1er janvier 1998, la réglementation en projet par un autre arrêté royal, pris cette fois en exécution de l'article 32, alinéa 1er, 12°, de la loi coordonnée, tel qu'il entrera également en vigueur le 1er janvier 1998 (2). A partir de cette date, l'ancien personnel du secteur public en Afrique sera en effet intégré au régime général d'assu-

(1) Voir les articles 2 et 12 de l'arrêté royal du 25 avril 1997 portant des mesures visant à généraliser et assouplir l'accès au régime de l'assurance soins de santé en particulier pour les groupes socio-économiques défavorisés, en exécution des articles 11, 2°, 41 et 49 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

(2) Sous l'effet de l'article 32, alinéa 1er, 12°, de la loi coordonnée, remplacé par l'article 1er de l'arrêté royal précité du 25 avril 1997, le régime général d'assurabilité, en effet, devra également être appliqué à partir du 1er janvier 1998 aux "personnes déterminées par le Roi, auxquelles le décret du 4 août 1959 remplaçant le décret du 5 septembre 1955 sur l'assurance relative aux soins de santé des agents et anciens agents administratifs et militaires, des magistrats et anciens magistrats de carrière et des agents et anciens agents de l'ordre judiciaire et de la police judiciaire des parquets, était applicable avant le 1er janvier 1994".

rance (application de l'article 32 de la loi coordonnée), et le régime résiduel, dont relevait ce personnel jusqu'à ce jour (application de l'article 33 de la loi coordonnée), cessera d'exister.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

Il n'y a pas lieu de faire référence à l'article 37, alinéa 3, de la loi du 28 décembre 1973 relative aux propositions budgétaires 1973-1974, qui a été abrogé dès le 1er janvier 1994 (1). Par conséquent, le premier alinéa devrait être omis du préambule.

Dispositif

1. Il peut se déduire de l'analyse de la portée et du fondement légal du projet, que la réglementation en projet a un objectif de régularisation et que, pour cette raison, la plupart de ses dispositions rétroagissent au 1er janvier 1994. Il ressort également de cette analyse que la réglementation en projet ne s'appliquera guère que pour le passé, puisque sa base légale disparaîtra à partir du 1er janvier 1998. C'est notamment pour cette raison que la section de législation du Conseil d'Etat estime pouvoir se limiter à la

(1) Voir l'article 4, § 2, de la loi du 6 août 1993 portant des dispositions sociales et diverses.

formulation des deux observations suivantes à propos du dispositif.

2. L'article 1er, § 2, du projet fait référence à un "modèle en annexe". Pareil modèle n'a toutefois pas été annexé.

3. Il résulte de l'article 8 du projet que la plupart des dispositions de ce dernier sont dotées d'un effet rétroactif au 1er janvier 1994, c'est-à-dire la date à partir de laquelle tant l'article 33, alinéa 1er, 3°, de la loi coordonnée, que l'arrêté royal du 23 décembre 1993 ont produit leurs effets.

Dans la mesure où le Conseil d'Etat a pu le vérifier dans le bref délai qui lui est imparti pour rendre son avis, l'effet rétroactif du projet ne semble pas affecter des droits acquis. La rétroactivité permet d'éviter, par contre, qu'à partir du 1er janvier 1994, les anciens membres du personnel du secteur public en Afrique ne relèvent d'aucun régime en matière d'assurance obligatoire soins de santé. En d'autres mots, l'octroi d'effet rétroactif à la réglementation en projet se justifie également pour assurer la continuité de l'assurabilité des intéressés (1).

(1) Le fait que le texte actuel de l'article 33, alinéa 1er, 3°, de la loi coordonnée soit en vigueur depuis le 1er janvier 1994 et que l'ancienne réglementation ait été abrogée à cette même date, paraît au demeurant indiquer que la rétroactivité de l'arrêté en projet peut trouver une base juridique suffisante dans la loi.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. D. MAREEN, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme D. MAREEN, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE