



CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

avis 57.336/2  
du 2 avril 2015

advies 57.336/2  
van 2 april 2015

sur

over

un projet d'arrêté royal  
'modifiant l'arrêté royal du  
3 juillet 1996 portant exécution  
de la loi relative à l'assurance  
obligatoire soins de santé et  
indemnités, coordonnée le  
14 juillet 1994'

een ontwerp van koninklijk  
besluit 'tot wijziging van het  
koninklijk besluit van  
3 juli 1996 tot uitvoering van  
de wet betreffende de  
verplichte verzekering voor  
geneeskundige verzorging en  
uitkeringen, gecoördineerd op  
14 juli 1994'

Le 27 mars 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 2 avril 2015. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 avril 2015.

\*

Op 27 maart 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 2 april 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 april 2015.

\*

Suivant l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre de demande d'avis s'exprime en ces termes :

« L'urgence est motivée par le fait qu'il a été décidé, dans le cadre de l'adaptation au bien-être des allocations sociales, de majorer à partir du 1<sup>er</sup> avril 2015, le montant du salaire maximum pris en considération pour le calcul des indemnités, pour les cas d'incapacité primaire et d'invalidité ; il est dès lors nécessaire que les organismes assureurs soient au courant le plus rapidement possible de cette revalorisation afin de leur permettre d'indemniser correctement les titulaires qui peuvent prétendre à ces indemnités ».

Si cette motivation permet de justifier l'urgence qu'il y a à examiner l'article 1<sup>er</sup> du projet (combiné avec l'article 4, première phrase, du projet), elle ne permet toutefois pas de justifier l'urgence à examiner les deux autres dispositions, qui sont destinées à s'appliquer à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2015 (article 2 du projet combiné avec l'article 4, seconde phrase, du projet) ou à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016 (article 3 du projet) <sup>1</sup>.

Les articles 2, 3 et 4, seconde phrase, du projet ne seront dès lors pas examinés.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, 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.

### FORMALITÉS PRÉALABLES

L'article 10 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 'portant exécution du titre 2, chapitre 2, de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative' s'énonce comme suit :

« Les avant-projets d'arrêtés royaux, d'arrêtés ministériels qui entrent dans le champ d'application de la loi mentionnent dans leur préambule, l'existence de l'analyse d'impact effectuée ou à défaut, le motif d'une dispense ou exception visée à l'article 8 de la même loi ».

Dès lors que l'arrêté royal en projet ne requiert pas une délibération en Conseil des ministres – même si une telle délibération a eu lieu en l'espèce –, il résulte de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative' qu'il ne doit pas non plus faire l'objet d'une analyse d'impact préalable.

---

<sup>1</sup> Voir, dans le même sens, l'avis 49.645/2 donné le 11 mai 2011 sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 mai 2011 'modifiant l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994'.

L'absence d'analyse d'impact est donc justifiée par l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 2013 précitée et non par l'une des exceptions ou des causes de dispense énumérées à l'article 8 de celle-ci.

Il n'y a donc pas lieu d'appliquer l'article 10 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 précité.

Par conséquent, l'alinéa 9 relatif à la dispense d'analyse d'impact sera omis du préambule.

## EXAMEN DU PROJET

### DISPOSITIF

#### Articles 1<sup>er</sup> et 4, première phrase

L'article 4, première phrase, du projet prévoit que « L'article 1<sup>er</sup> du présent arrêté entre en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2015 ».

Cependant, à la date à laquelle le texte en projet pourra être adopté, il aura une portée rétroactive.

Par conséquent, l'article 4, première phrase, du projet doit être rédigé en indiquant que « L'article 1<sup>er</sup> du présent projet produit ses effets le 1<sup>er</sup> avril 2015 ».

À cet égard, il est rappelé qu'en vertu d'un principe général de droit, la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle. Elle peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité 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.

Une telle rétroactivité semble admissible en l'espèce eu égard au fait que l'article 1<sup>er</sup> du projet a pour objet d'augmenter le montant du salaire maximum qui doit être pris en compte pour le calcul des indemnités du titulaire dont l'incapacité primaire ou l'invalidité prend cours le 1<sup>er</sup> avril 2015.

\*

Overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering in de brief met de adviesaanvraag aldus:

“L’urgence est motivée par le fait qu’il a été décidé, dans le cadre de l’adaptation au bien-être des allocations sociales, de majorer à partir du 1<sup>er</sup> avril 2015, le montant du salaire maximum pris en considération pour le calcul des indemnités, pour les cas d’incapacité primaire et d’invalidité; il est dès lors nécessaire que les organismes assureurs soient au courant le plus rapidement possible de cette revalorisation afin de leur permettre d’indemniser correctement les titulaires qui peuvent prétendre à ces indemnités”.

Die motivering kan weliswaar de spoedeisendheid rechtvaardigen van het onderzoek van artikel 1 (gelezen in samenhang met artikel 4, eerste zin, van het ontwerp) maar niet de spoedeisendheid van het onderzoek van de andere twee bepalingen, die van toepassing zouden zijn vanaf 1 september 2015 (artikel 2 van het ontwerp, gelezen in samenhang met artikel 4, tweede zin, van het ontwerp) of vanaf 1 januari 2016 (artikel 3 van het ontwerp).<sup>1</sup>

De artikelen 2, 3 en 4, tweede zin, van het ontwerp worden bijgevolg niet onderzocht.

\*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, 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.

### VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Artikel 10 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 ‘houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2 van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ luidt als volgt:

“In de aanhef van de koninklijke besluiten en ministeriële besluiten, die onder het toepassingsgebied van de wet vallen, wordt melding gemaakt van de uitgevoerde

---

<sup>1</sup> Zie in dezelfde zin advies 49.645/2, op 11 mei 2011 gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 20 mei 2011 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994’.

impactanalyse of van een van de in artikel 8 van de wet vermelde vrijstellings- of uitzonderingsgronden”.

Uit artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ volgt dat, aangezien over het ontworpen koninklijk besluit geen overleg hoeft te worden gepleegd in de Ministerraad – ook al heeft *in casu* een dergelijk overleg plaatsgevonden –, voor het ontwerp evenmin een impactanalyse hoeft te worden uitgevoerd.

Artikel 6, § 1, van de voornoemde wet van 15 december 2013 vormt dus de grond voor het niet-uitvoeren van een impactanalyse en niet een van de uitzonderingen of vrijstellingen die in artikel 8 van die wet worden opgesomd.

Er is dus geen reden om artikel 10 van het voornoemde koninklijk besluit van 21 december 2013 toe te passen.

Het negende lid van de aanhef, dat betrekking heeft op de vrijstelling van de impactanalyse, moet bijgevolg worden geschrapt.

## ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

### DISPOSITIEF

#### Artikelen 1 en 4, eerste zin

Artikel 4, eerste zin, van het ontwerp stelt: “Artikel 1 van dit besluit treedt in werking op 1 april 2015”.

Op het ogenblik waarop de ontworpen regeling kan worden aangenomen, zal ze echter terugwerkende kracht hebben.

Artikel 4, eerste zin, van het ontwerp moet bijgevolg worden geredigeerd als volgt: “Artikel 1 van dit besluit heeft uitwerking op 1 april 2015”.

Er wordt in dit verband aan herinnerd dat bestuurshandelingen, krachtens een algemeen rechtsbeginsel, in de regel geen terugwerkende kracht hebben. Terugwerkende kracht kan evenwel gerechtvaardigd zijn indien de wet die toestaat. Ze is, indien ze niet door de wet wordt toegestaan, alleen aanvaardbaar bij wijze van uitzondering, inzonderheid wanneer ze nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisering van een rechtstoestand of een feitelijke toestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

*In casu* lijkt een dergelijke terugwerking aanvaardbaar, gelet op het feit dat artikel 1 van het ontwerp strekt tot verhoging van het maximumbedrag van het loon dat in aanmerking moet worden genomen voor de berekening van de uitkeringen van de gerechtigde wiens primaire ongeschiktheid of wiens invaliditeit op 1 april 2015 een aanvang neemt.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT