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 23 maart 1987 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr. "tot wijziging van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering", heeft op 25 maart 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 23 mars 1987, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "modifiant la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité", a donné le 25 mars 1987 l'avis suivant :

I. INHOUD VAN HET ONTWERP.

Globaal genomen valt het ontwerp uiteen in twee delen.

Enerzijds bevat het een aantal bepalingen betreffende de geneeskundige controle in het kader van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (R.I.Z.I.V.). In dit verband worden de Beperkte kamers, met toepassing van artikel 79, vijfde lid, van de ziekte- en invaliditeitswet van 9 augustus 1963 opgericht in de schoot van het comité voor geneeskundige controle,omgevormd tot autonome rechtscolleges, "controlecommissies" genaamd, en krijgt naast de betrokken zorgverstrekker ook de Dienst voor geneeskundige controle de bevoegdheid hoger beroep aan te tekenen tegen de beslissingen van die commissies.

Anderzijds komen in het ontwerp bepalingen van uiteenlopende aard voor, welke o.m. betrekking hebben op de procedure tot tenlasteneming van programma's en verstrekkingen inzake revalidatie en herscholing,en het verbod inhouden voor de ziekenfondsen, verbonden of verzekeringsinstellingen, om loketten te organiseren in inrichtingen voor geneeskundige verzorging.

II. RECHTSGROND.

Het belangrijkste oogmerk van het ontwerp is de verfijning van de organisatie van de rechtsbescherming in het raam van geneeskundige controle in de schoot van het R.I.Z.I.V.

Dit oogmerk kan niet worden ingepast in de objectieven opgesomd in artikel 1, inleidende zin, van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, welke objectieven mede bepalend zijn voor de bijzondere bevoegdheden die het Staatshoofd aan het ingeroepen artikel 1, 3°, van voormelde wet ontleent.

De verfijning van de rechtsbescherming als bedoeld in het ontwerp houdt geen rechtstreeks verband met het economisch en financieel herstel, de vermindering van de openbare lasten, de gezondmaking van de openbare financiën, de bevordering van de tewerkstelling, noch met het financieel evenwicht, de beheersing van de uitgaven en de beveiliging van de stelsels van de sociale zekerheid, althans niet, wat deze laatste uitdrukking betreft, in de betekenis die er blijkens de parlementaire voorbereiding van de wet moet aan gegeven worden.

Daarbij komt nog dat het in de bedoeling van de Regering ligt de zogeheten beperkte kamers, met toepassing van artikel 79 van de wet van 9 augustus 1963 ingesteld in de schoot van het comité van de dienst voor geneeskundige controle - welke kamers blijkens de jurisprudentie van de Raad van State, afdeling administratie, organen van het

actieve bestuur zijn (1) - "om te vormen tot autonome rechtscolleges, - controlecommissies genaamd, bevoegd om in eerste aanleg kennis te nemen van de ten laste van zorgverstrekkers verrichte vaststellingen die hen door het Comité worden ververwezen".

Men weet dat volgens artikel 94 van de Grondwet "geen rechtbank, geen met eigenlijke rechtspraak belast orgaan kan worden ingesteld dan krachtens een wet".

Op grond van die bepaling kan een rechtscollege als bedoeld in het ontwerp slechts worden opgericht bij wet of, minstens, bij een koninklijk besluit dat kan steunen op een uitdrukkelijke machtiging door de wet (W.J. Ganshof van der Meersch, conclusie vóór Cass., 21 december 1956, Pas., 1957, I, (431), 461-462).

Welnu, op dit stuk is, noch in de tekst zelf van de wet van 27 maart 1986, noch in de parlementaire voorbereiding, één concreet aanknopingspunt terug te vinden.

Het besluit is dan ook dat de bepalingen van het ontwerp betreffende de verfijning van de rechtsbescherming, daarin begrepen het oprichten van nieuwe "autonome rechtscolleges", geen rechtsgrond vinden in de wet van 27 maart 1986.

Blijft dan het onderzoek van de resterende bepalingen van het ontwerp en, in de eerste plaats, de vraag of die, na afscheiding van de hierboven bedoelde bepalingen, nog kunnen behouden blijven.

---

(1) Raad van State, arresten Houart, nr. 12.241 van 24 februari 1967, Van Betsbrugge, nr. 13.379 van 4 februari 1969).

Dit onderzoek zou een diepgaande ontleding van dit ingewikkelde ontwerp vergen waarvoor het de Raad van State, gelet op de korte termijn die hem is gelaten en op het aantal ontwerpen die hem tegelijkertijd zijn overgelegd, aan de nodige tijd ontbreekt.

I. CONTENU DU PROJET.

Considéré globalement, le projet se divise en deux parties.

D'une part, il contient certaines dispositions qui concernent le contrôle médical dans le cadre de l'Institut national de l'assurance maladie-invalidité (I.N.A.M.I.). A cet égard, les Chambres restreintes, créées au sein du comité de contrôle médical par application de l'article 79, alinéa 5, de la loi du 9 août 1963 sur l'assurance maladie-invalidité, sont transformées en juridictions autonomes, appelées "Commissions de contrôle" et le droit d'interjeter appel des décisions rendues par celles-ci est reconnu non seulement au dispensateur de soins intéressé mais également au service du contrôle médical.

D'autre part, le projet comporte des dispositions de nature diverse, qui ont trait, entre autres, à la procédure de prise en charge de programmes et de prestations de rééducation fonctionnelle, et qui interdisent aux mutualités, aux fédérations et aux organismes assureurs d'organiser des guichets dans les établissements de soins de santé.

.../...

II. FONDEMENT LEGAL.

Le but principal du projet est d'affiner l'organisation de la protection juridique dans le cadre du contrôle médical au sein de l'I.N.A.M.I.

Ce but n'entre pas dans les objectifs énoncés à l'article ler, phrase introductive, de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, objectifs dont la poursuite constitue l'un des éléments déterminants pour la mise en oeuvre des pouvoirs spéciaux que le Chef de l'Etat tient de l'article ler, 3°, de la susdite loi, invoqué dans le projet.

L'affinement de la protection juridique tel que l'envisage le projet n'a aucun rapport direct avec le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques et la promotion de l'emploi ni avec l'équilibre financier, la maîtrise des dépenses ou la sauvegarde des régimes de sécurité sociale, du moins, en ce qui concerne cette dernière expression, dans le sens qu'il convient de lui attribuer selon les travaux préparatoires de la loi.

A cela s'ajoute que l'intention du Gouvernement est de faire en sorte que les chambres dites restreintes, qui ont été créées au sein du comité du service du contrôle médical par application de l'article 79 de la loi du 9 août 1963 et que la jurisprudence du Conseil d'Etat, section d'administration, considère comme des "organes de l'administration acti-

.../...

ve" (1), soient "transformées en juridictions autonomes - appelées commissions de contrôle -, compétentes pour connaître en première instance des constatations établies à charge des dispensateurs de soins, qui leur sont transmises par le Comité".

On sait qu'aux termes de l'article 94 de la Constitution "nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi".

Conformément à cette disposition, une juridiction telle que celle visée dans le projet ne peut être créée que par la loi ou doit l'être, à tout le moins, par un arrêté royal qui puisse s'appuyer sur une habilitation expresse du législateur (W.J. Ganshof van der Meersch, conclusions avant Cass., 21 décembre 1956, Pas. 1957, I (431), 461-462).

Or, à cet égard, on ne trouve ni dans le texte même de la loi du 27 mars 1986 ni dans les travaux préparatoires quelque point concret de rattachement.

Force est dès lors de conclure que les dispositions du projet qui tendent à affiner la protection juridique, y compris la création de "nouvelles juridictions autonomes", ne trouvent pas de fondement légal dans la loi du 27 mars 1986.

Il reste à examiner les autres dispositions du projet et, au premier chef, la question de savoir si, les dispositions visées ci-dessus en ayant été distraites, elles peuvent être maintenues.

.../...

---

(1) Conseil d'Etat, arrêts Houart, n° 12241 du 24 février 1967, Van Betsbrugge, n° 13.379 du 4 février 1969).

Cet examen nécessiterait une analyse approfondie du présent projet, qui est d'une grande complexité. Vu le bref délai qui lui a été imparti et le grand nombre de projets dont il a été saisi simultanément, le Conseil d'Etat n'a pas disposé du temps nécessaire pour se livrer à cette analyse.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

Mevrouw : M. BENARD,
Madame :

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H.M. VAN DAMME, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par M. M. VAN DAMME, auditeur adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.