KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 15e juli 1970 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de maatstaven tot erkenning van de tariferingsdiensten", heeft de 23e juli 1970 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 15 juillet 1970, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "déterminant les critères d'agréation des offices de tarification", a donné le 23 juillet 1970 l'avis suivant :

Het onderhavig ontwerp van koninklijk besluit wordt vastgesteld bij toepassing van artikel 98 van de wet van 9 augustus 1963, dat als volgt luidt :

"Wordt de tegemoetkoming van de verzekeringsinstellingen in de kosten van farmaceutische verstrekkingen niet rechtstreeks door die instellingen aan de gerechtigden gestort, dan worden alle tariferingsverrichtingen en alle betalingen van de verzekeringsinstellingen voor farmaceutische verstrekkingen verplicht gedaan via door de Minister van Sociale Voorzorg erkende tariferingsdiensten.

De Koning stelt de maatstaven tot erkenning van die tariferingsdiensten vast, na advies van de in artikel 27 bedoelde commissie waar deze de apothekers beoogt.

Die diensten zijn gemachtigd van de apothekers een tegemoetkoming in hun beheerskosten te vorderen.

Voor de toepassing van de bepalingen van onderhavig artikel worden de geneesheren en de verplegingsinrichting die een geneesmiddelendepot houden, met apothekers gelijkgesteld".

Artikel 98, tweede lid, betekent dat de Koning bevoegd is om de voorwaarden te bepalen die de tariferingsdiensten moeten vervullen om erkend te worden.

De regeling die in het ontworpen artikel 4 vervat is en die toepasselijk is op de akte waarbij apothekers of geneesheren die een geneesmiddelendepot houden zich aansluiten bij een erkende tariferingsdienst, houdt geen verband met de eigenlijke erkenning en kan derhalve in vermelde wetsbepaling geen steun vinden.

.../...

Het ontworpen artikel 7 machtigt de Minister van Sociale Voorzorg om "het maximum-percentage van de door de aangeslotenen te betalen bijdrage" vast te stellen en stelt het maximumbedrag ervan vast dat op de datum van de inwerkingtreding van het ontworpen besluit toepasselijk zal zijn. Luidens het boven aangehaalde artikel 98, derde lid, van de wet evenwel worden zodanige bijdragen alleen door de tariferingsdiensten vastgesteld. Hieruit volgt dat de Regering geen maximaal bedrag kan vaststellen. Het ontworpen artikel 7 heeft evenmin voldoende rechtsgrond.

Volgens het ontworpen artikel 10 kan de bestendige commissie optreden als adviesorgaan met het oog op het "bijleggen" van "betwistingen die rijzen inzake de toepassing" van het ontworpen besluit.

Zodanige bepaling stelt geen voorwaarde tot erkenning van de tariferingsdiensten vast en heeft derhalve evenmin voldoende rechtsgrond.

*

* *

Om als tariferingsdienst te kunnen worden opgericht en te kunnen optreden, moet een dienst als zodanig erkend worden en aan de voorwaarden tot erkenning blijvend voldoen.

De voorwaarden van de erkenning zijn verspreid over verschillende artikelen. Duidelijkheidshalve ware het geraadzaam in één artikel de voorwaarden te groeperen die moeten worden vervuld om kunnen erkend te worden, en in een ander artikel de voorwaarden teomschrijven die vervuld moeten worden om erkend te blijven.

.../...

De erkenning kan enkel worden verleend op een met redenen omkleed advies van de bestendige commissie.

Volgens het ontworpen artikel 1, tweede lid, moet de commissie advies uitbrengen binnen een termijn van zestig dagen. Uit zodanig omschreven verplichting moet worden afgeleid dat de termijn een dwingende termijn is en dat derhalve, ingeval de commissie binnen de gestelde termijn geen advies heeft verstrekt, de Minister de beslissing kan nemen zonder op het advies van de commissie nog te moeten wachten. In dit verband moet ook de aandacht erop worden gevestigd dat de begindatum waarop de termijn aanvangt met zekerheid moet kunnen worden vastgesteld.

Het ontworpen artikel 1, tweede lid, omschrijft de taak van de commissie als volgt : "(De commissie) steunt zich daarvoor op al de inlichtingen waarvan zij, eventueel na onderzoek, kennis kan hebben".

De taak van de commissie kan niet anders erin bestaan dan te onderzoeken of de aanvraag tot erkenning voldoet aan de gestelde voorwaarden. Deze taak dient met zoveel woorden in het ontworpen artikel 1, tweede lid, te worden omschreven.

Volgens het ontworpen artikel 3 moet de voor het dagelijks beheer verantwoordelijke persoon die "de inrichtende macht van de tariferingsdienst" op bediendencontract in dienst heeft genomen, "de morele en technische waarborgen bieden voor de uitoefening van de hem toevertrouwde opdrachten". Het is niet duidelijk of deze voorwaarde als een voorwaarde tot erkenning moet worden aangemerkt; zo ja, dan moet de commissie ook op dit punt advies uitbrengen.

.../...

Mag a contrario uit het artikel worden afgeleid dat hij die een van die burgerlijke, strafrechtelijke of deontologische sancties niet heeft opgelopen, geacht moet worden de vereiste morele waarborgen te bieden?

De technische waarborgen moeten wellicht begrepen worden in het licht van de taken die het dagelijks beheer medebrengt. Deze waarborgen worden slechts op algemene wijze omschreven. De commissie zal dan ook ten opzichte van iedere verantwoordelijke moeten onderzoeken of hij genoegzame technische waarborgen biedt.

Uit wat voorafgaat blijkt dat de commissie haar taak slechts met voldoende kennis van zaken kan verrichten indien zij verplicht is om de aanvrager in haar besluitvorming te betrekken, wat ook belangrijk is voor de eerbiediging van het recht van verdediging.

Uitgaande van de belangrijke gevolgen die een negatief advies teweeg kan brengen, is het noodzakelijk dat zodanig advies tijdig ter kennis van de aanvrager wordt gebracht, zodat hij nog de gelegenheid heeft om binnen een redelijke termijn een verweerschrift aan de Minister te doen geworden. Het kan gebeuren dat de Minister, in tegenstelling met een gunstig advies van de commissie, een afwijzende beslissing neemt. Deze beslissing moet volgens het ontwerp niet met redenen omkleed zijn. Op grond van een vaste rechtspraak moet evenwel het desbetreffende dossier de redenen vermelden waarop de weigering steunt. Het is de vraag of in verband met zodanige weigering na gunstig advies van de commissie, het niet geraadzaam zou zijn een regeling voor te schrijven die de betrokkene in de gelegenheid stelt om tijdig zijn bezwaren tegen een ontworpen weigering te kunnen

doen gelden, regeling die niet alleen ingegeven wordt door het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, maar door de eerbiediging van het recht van verdediging.

Volgens het ontworpen artikel 2, tweede lid, moeten de tariferingsdiensten rechtspersoonlijkheid bezitten. Het is juridisch-technisch niet mogelijk dat bijvoorbeeld één coöperatieve vennootschap een tariferingsdienst in zodanige vorm opricht dat deze dienst een eigen rechtspersoonlijkheid heeft.

Uit de bovenstaande overwegingen blijkt dat het ontwerp in zijn essentiële bepalingen grondig zal moeten worden herwerkt zodat in het huidige stadium de Raad van State de bepalingen niet dienstig verder kan onderzoeken.

Le projet d'arrêté royal est pris en exécution de l'article 98 de la loi du 9 août 1963, qui dispose :

"Lorsque l'intervention des organismes assureurs dans le coût des fournitures pharmaceutiques n'est pas directement versée par ces organismes aux titulaires, toutes les opérations de tarification et tous les paiements des organismes assureurs pour fournitures pharmaceutiques sont obligatoirement effectués par l'intermédiaire d'offices de tarification agréés par le Ministre de la Prévoyance sociale.

Le Roi détermine les critères d'agréation de ces offices de tarification, après avis de la commission visée à l'article 27 en ce qu'elle concerne les pharmaciens.

Ces offices sont autorisés à réclamer aux pharmaciens une intervention dans leurs frais de gestion.

Pour l'application des dispositions du présent article, les médecins et les hôpitaux tenant un dépôt de médicaments sont assimilés aux pharmaciens".

L'article 98, alinéa 2, signifie que le Roi a compétence pour fixer les conditions que ces offices de tarification doivent remplir pour être agréés.

La réglementation qui fait l'objet de l'article 4 du projet et qui s'applique à l'acte par lequel les pharmaciens ou les médecins tenant un dépôt de médicaments, adhèrent à un office de tarification agréé, est étrangère à l'agréation proprement dite et ne trouve, dès lors, pas de fondement dans la disposition légale précitée.

.../...

L'article 7 du projet habilite le Ministre de la Prévoyance sociale à fixer "le pourcentage maximum de la redevance à payer par les adhérents" et précise le taux maximum qui sera applicable à la date de l'entrée en vigueur de l'arrêté à intervenir. En vertu de l'article 98, alinéa 3, de la loi, précité , c'est toutefois aux offices de tarification seuls qu'il appartient de fixer ces redevances. Il s'ensuit que le Gouvernement n'a pas le pouvoir de déterminer un montant maximum. L'article 7 du projet est, lui aussi, dépourvu du fondement légal suffisant.

Selon l'article 10 du projet, la commission permanente peut intervenir comme organe consultatif afin de "concilier" les "contestations qui surgissent quant à l'application" de l'arrêté projeté.

Pareille disposition ne fixe pas une condition d'agréation des offices de tarification et, par suite, manque aussi du fondement légal requis.

*

* *

Pour qu'un office de tarification puisse être créé et fonctionner à ce titre, il doit être agréé en tant que tel et remplir sans discontinuer les conditions d'agréation.

Les conditions d'agréation sont dispersées entre plusieurs articles. Par souci de clarté, il est recommandé de grouper en un article les conditions que les offices doivent remplir pour pouvoir être agréés et de déterminer en un autre article les conditions auxquelles ils doivent satisfaire pour rester agréés. .../...

L'agréation ne peut être accordée que sur l'avis motivé de la commission permanente.

En vertu de l'article 1er, alinéa 2, du projet, la commission est tenue de donner son avis dans les soixante jours. Il faut déduire d'une obligation ainsi formulée que le délai est de rigueur et que si la commission n'a pas donné son avis dans le délai imparti, le Ministre peut passer outre. Dans cet ordre d'idées, il convient de relever encore que la date de prise de cours du délai doit pouvoir être fixée avec certitude.

Définissant la mission de la commission, l'article 1er, alinéa 2, du projet s'exprime comme suit : "(La commission donne son avis) ... en s'appuyant sur tous les renseignements dont elle peut avoir connaissance, éventuellement après enquête".

La tâche de la commission ne peut consister qu'à examiner si la demande tendant à l'agréation satisfait aux conditions prévues. Cette mission doit être ainsi définie dans l'article 1er, alinéa 2, du projet.

L'article 3 du projet exige que la personne responsable de la gestion journalière, engagée en vertu d'un contrat d'emploi par "le pouvoir organisateur de l'office de tarification", "présente les garanties morales et techniques pour l'accomplissement des missions qui lui sont confiées". Il ne résulte pas clairement du texte si cette condition doit être considérée comme une condition d'agréation; dans l'affirmative, il importe que la commission donne également son avis sur ce point.

.../...

Est-il permis de déduire a contrario de l'article que la personne qui n'a pas encouru une des sanctions civiles, pénales ou déontologiques visées, doit être réputée présenter les qualités morales requises ?

Sans doute les garanties techniques doivent-elles être comprises à la lumière des tâches inhérentes à la gestion journalière. Ces garanties ne sont définies que d'une manière très générale. Aussi appartiendra-t-il à la commission d'examiner, pour chaque responsable, s'il offre les garanties techniques suffisantes.

Il appert de ce qui précède que la commission ne saurait s'acquitter de sa mission en toute connaissance de cause qu'autant que le demandeur ne soit pas tenu à l'écart de la décision à prendre, ce qui est important aussi pour le respect des droits de défense.

Eu égard aux conséquences sérieuses que peut avoir un avis négatif, il s'indique que le demandeur soit informé de celui-ci en temps opportun et mis en mesure de faire éventuellement parvenir au Ministre, dans un délai raisonnable, un mémoire justificatif. Il se peut que le Ministre prenne,malgré l'avis favorable de la commission, une décision de refus. Le projet ne requiert pas que cette décision soit motivée. Toutefois, selon une jurisprudence constante, le dossier doit mentionner les motifs sur lesquels s'appuie le refus. La question se pose de savoir s'il ne conviendrait pas, dans le cas d'un refus après avis favorable de la commission, de prévoir une réglementation qui permettrait à l'intéressé

.../...

de faire valoir à temps ses objections contre le refus qu'il est envisagé d'opposer à sa demande, réglementation inspirée non seulement par le principe général de bonne administration, mais encore par le souci du respect des droits de défense.

Selon l'article 2, alinéa 2, du projet, les offices de tarification doivent avoir la personnalité juridique. Du point de vue juridique et technique, il n'est pas possible qu'une société coopérative, par exemple, crée un office de tarification, de telle façon que celui-ci jouisse d'une personnalité juridique propre.

Il ressort des considérations ci-dessus qu'un remaniement fondamental des dispositions essentielles du projet s'impose, de sorte que le Conseil d'Etat ne saurait en poursuivre utilement l'examen, dans le présent état des choses.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de	
de Heren : Messieurs :	H. BUCH,	staatsraad, conseiller d'Etat,	voorzitter, président,
	H. ADRIAENS, G. BAETEMAN,	staatsraden, conseillers d'Etat,	
	G. VAN HECKE, J. LIMPENS,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
Mevrouw : Madame :	J. DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier. greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DUCHATELET, substituut-auditeur-generaal.

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

Le rapport a été présenté par M. L. DUCHATELET, substitut de l'auditeur général.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J. DE KOSTER. (get.) H. BUCH.