

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 12 september 1995 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 verlenging van het koninklijk besluit van 16 juli 1993 betreffende de tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging voor verstrekkingen inzake klinische biologie verricht in het laboratorium van het Prins Leopold Instituut voor Tropische geneeskunde te Antwerpen", heeft op 15 september 1995 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 12 septembre 1995, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "prorogeant l'arrêté royal du 16 juillet 1993 relatif à l'intervention de l'assurance soins de santé pour des prestations de biologie clinique effectuées dans le laboratoire de l'Institut de médecine tropicale Prince Léopold à Anvers", a donné le 15 septembre 1995 l'avis suivant :

1. Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Il me serait agréable que le Conseil d'Etat rende son avis dans le délai prescrit par l'article 84 des lois coordonnées. En effet, l'arrêté royal du 16 juillet 1993, que l'on souhaite proroger, prévoyait une intervention forfaitaire de l'assurance soins de santé pour des prestations de biologie clinique, pour une période de deux ans expirant le 31 décembre 1994. Le Comité de l'assurance, suite à l'annulation par le Conseil d'Etat des nominations de plusieurs membres du Comité de l'assurance n'a pas pu siéger pendant les mois de mai et de juin (arrêt n° 52.784 du 12 avril 1995) et n'a donc pu prendre de décision sur le projet d'arrêté concerné que le 31 juillet 1995 en raison de son ordre du jour chargé et des délais légaux imposés pour la fixation des objectifs budgétaires".

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het koninklijk besluit van 16 juli 1993 betreffende de tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging voor verstrekkingen inzake klinische biologie verricht in het laboratorium van het Prins Leopold Instituut voor Tropische geneeskunde te Antwerpen voor twee jaar te verlengen.

Het voornoemde koninklijk besluit bepaalt in essentie dat, benevens de normale verzekeringstegemoet-

.../...

koming, aan het voormelde Instituut jaarlijks een bijkomende verzekeringstegemoetkoming wordt toegekend in de vorm van een forfaitair bedrag.

Het koninklijk besluit van 16 juli 1993 vindt volgens de vermeldingen in de aanhef ervan, rechtsgrond in artikel 34septies van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, thans artikel 56 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

Luidens het eerste lid van dat artikel kan, onder de door de Koning vast te stellen voorwaarden en in afwijking van de algemene bepalingen van de wet en haar uitvoeringsbesluiten, "bij wijze van experiment een naar tijd en toepassingsgebied beperkte tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging worden toegekend voor bijzondere modellen van verstrekking en betaling van geneeskundige verzorging".

2.2. In zijn advies L. 22.453/1 dat de Raad van State, afdeling wetgeving, op 17 juni 1993 heeft gegeven over het ontwerp van besluit dat het voornoemde koninklijk besluit van 16 juli 1993 is geworden, heeft de Raad opgemerkt :

- dat de bijkomende verzekeringstegemoetkoming welke dat ontwerp met een verwijzing naar het aangehaalde wetsartikel aan het Instituut voor tropische geneeskunde beoogde te verlenen, in rechte enkel te verantwoorden

.../...

viel zo die tegemoetkoming bij wijze van uitzondering en in het raam van een in de tijd beperkt experiment geschiedde, rekening houdend met de specifieke taken die aan het Instituut zijn toebedeeld en met het gespecialiseerd en onrendabel karakter van de in dat ontwerp bedoelde verstrekkingen; en

- dat ingeval de Regering een structurele en blijvende hervorming van het financieringsstelsel van het voornoemde Instituut voorstond, daartoe de tussenkomst van de wetgever vereist was, dan wel de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen diende te worden aangepast, en dat in afwachting van een dergelijke hervorming de experimentele regeling van het betrokken ontwerp tijdelijk doorgang kon vinden.

2.3. Luidens zijn artikel 8 heeft het koninklijk besluit van 16 juli 1993 "uitwerking met ingang van 1 januari 1993 en houdt (het) op van kracht te zijn op 31 december 1994" en kan het "worden verlengd voor een tijdvak van twee jaar".

Een dergelijke verlenging maakt het voorwerp uit van het voorliggende ontwerp van besluit, in welk verband door de gemachtigde van de Regering is bevestigd dat de bedoeling er alleszins in bestaat om het beoogde experiment definitief te beëindigen op 31 december 1996. Dat neemt niet weg dat er, in het licht van de sub 2.2 weergegeven opmerkingen van de Raad van State, onzekerheid kan over bestaan of voor de beoogde verlenging van het koninklijk besluit van 16 juli 1993 wel een voldoende rechtsgrond voorhanden is in artikel 56 van de gecoördineerde wet,

.../...

waaraan in het eerste lid van de aanhef van het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit wordt gerefereerd. Met het oog op een grotere rechtszekerheid zou het dan ook aanbeveling verdienen om de aanhef van het ontworpen besluit met een considerans aan te vullen waarin, eensdeels, een verantwoording zou worden gegeven voor het verlengen van het experiment en, anderdeels, melding zou worden gemaakt van de intentie om het experiment definitief te beëindigen op 31 december 1996.

3. Blijkens de aangehaalde bepaling van artikel 8 van het koninklijk besluit van 16 juli 1993 heeft dit besluit per 31 december 1994 opgehouden van kracht te zijn. De daarin vervatte normen zijn bijgevolg definitief uit de vigerende rechtsorde verdwenen en herleven niet door gebruikmaking van het procédé van de verlenging zoals die in het ontworpen besluit is geconcipieerd.

De door het ontwerp beoogde verlenging is bijgevolg vanuit wetgevingstechnisch oogpunt een inadequaat middel om het door de Regering beoogde doel te bereiken.

Een legistiek meer aanvaardbare werkwijze zou erin kunnen bestaan, in een autonoom besluit, de bepalingen van het koninklijk besluit van 16 juli 1993 over te nemen en zulk besluit met terugwerkende kracht te laten in werking treden met ingang van 1 januari 1995. In dat geval zullen uiteraard een aantal bepalingen van het koninklijk besluit van 16 juli 1993 moeten worden aangepast, gelet op het tijdvak waarop het nieuwe besluit van toepassing zal zijn. Daarbij gaat het met name om de artikelen 2, derde lid, 6 en 8 van het koninklijk besluit van 16 juli 1993.

1. Conformément à l'article 84, alinéa 2, inséré dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la loi du 15 octobre 1991, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"Il me serait agréable que le Conseil d'Etat rende son avis dans le délai prescrit par l'article 84 des lois coordonnées. En effet, l'arrêté royal du 16 juillet 1993, que l'on souhaite proroger, prévoyait une intervention forfaitaire de l'assurance soins de santé pour des prestations de biologie clinique, pour une période de deux ans expirant le 31 décembre 1994. Le Comité de l'assurance, suite à l'annulation par le Conseil d'Etat des nominations de plusieurs membres du Comité de l'assurance n'a pas pu siéger pendant les mois de mai et de juin (arrêt n° 52.784 du 12 avril 1995) et n'a donc pu prendre de décision sur le projet d'arrêté concerné que le 31 juillet 1995 en raison de son ordre du jour chargé et des délais légaux imposés pour la fixation des objectifs budgétaires".

2.1. Le projet soumis pour avis vise à proroger pour deux ans l'arrêté royal du 16 juillet 1993 relatif à l'intervention de l'assurance soins de santé pour des prestations de biologie clinique effectuées dans le laboratoire de l'Institut de médecine tropicale Prince Léopold à Anvers.

L'arrêté royal précité dispose essentiellement qu'en sus de l'intervention normale de l'assurance, une intervention supplémentaire est octroyée annuellement à l'Institut précité sous la forme d'un montant forfaitaire.

Selon les termes de son préambule, l'arrêté royal du 16 juillet 1993 tient son fondement légal de l'article 34septies de la loi du 9 août 1963 instituant et

.../...

organisant un régime d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, actuellement l'article 56 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Aux termes de l'alinéa 1er de cet article, dans les conditions à fixer par le Roi et par dérogation aux dispositions générales de la loi et de ses arrêtés d'exécution, "une intervention de l'assurance soins de santé, limitée dans le temps et dans son champ d'application, peut être accordée à titre expérimental pour des modèles spéciaux de dispensation et de paiement de soins de santé".

2.2. Dans son avis L. 22.453/1 que le Conseil d'Etat, section de législation, a donné le 17 juin 1993 sur le projet d'arrêté devenu l'arrêté royal du 16 juillet 1993 précité, le Conseil a relevé :

- que l'intervention supplémentaire de l'assurance que ce projet entendait accorder à l'Institut de médecine tropicale en faisant référence à l'article précité de la loi, trouvait uniquement à se justifier en droit si cette intervention était accordée à titre exceptionnel et dans le cadre d'une expérience limitée dans le temps, compte tenu des tâches spécifiques qui sont dévolues à l'Institut ainsi que de la spécialisation et de l'absence de rentabilité des prestations visées par le projet; et
- que si le Gouvernement envisageait une réforme structurale et durable du système de financement de l'Institut précité, il fallait soit l'intervention du législateur à cet effet, soit une adaptation de la nomenclature des prestations médicales, et qu'en attendant pareille

.../...

réforme, la réglementation expérimentale du projet concerné pouvait temporairement être adoptée.

2.3. Aux termes de son article 8, l'arrêté royal du 16 juillet 1993 "produit ses effets le 1er janvier 1993 et cessera d'être en vigueur le 31 décembre 1994" et il "peut être prorogé pour une durée de deux ans".

Pareille prorogation constitue l'objet du présent projet d'arrêté, à propos duquel le délégué du Gouvernement a confirmé que l'intention est, en tout état de cause, de mettre un terme définitif à l'expérience visée le 31 décembre 1996. Il n'empêche que l'on peut s'interroger, à la lumière des observations du Conseil d'Etat reproduites sous le point 2.2, sur le point de savoir si la prorogation visée de l'arrêté royal du 16 juillet 1993 trouve effectivement un fondement légal suffisant dans l'article 56 de la loi coordonnée, auquel fait référence le premier alinéa du préambule du projet d'arrêté soumis pour avis. En vue d'une meilleure sécurité juridique, il serait dès lors recommandé de compléter le préambule de l'arrêté en projet par un considérant qui, d'une part, justifierait la prorogation de l'expérience et, d'autre part, ferait état de l'intention de mettre un terme définitif à l'expérience le 31 décembre 1996.

3. Selon l'article 8 de l'arrêté royal du 16 juillet 1993 précité, cet arrêté a cessé d'être en vigueur au 31 décembre 1994. Les normes y figurant ont par conséquent définitivement disparu de l'ordre juridique en vigueur et ne peuvent renaître par le recours au procédé de la prorogation, telle qu'elle est conçue dans l'arrêté en projet.

.../...

La prorogation visée par le projet forme par conséquent, du point de vue de la légistique, un moyen inadéquat pour atteindre l'objectif visé par le Gouvernement.

Un procédé plus admissible sur le plan légistique, pourrait consister à reproduire, dans un arrêté autonome, les dispositions de l'arrêté royal du 16 juillet 1993 et de faire rétroagir cet arrêté au 1er janvier 1995. Dans ce cas, certaines dispositions de l'arrêté royal du 16 juillet 1993 devront évidemment être adaptées, vu la période à laquelle le nouvel arrêté sera applicable. Il s'agit, en particulier, des articles 2, alinéa 3, 6 et 8 de l'arrêté royal du 16 juillet 1993.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : D. VERBIEST,
Messieurs :

staatsraad, voorzitter,
conseiller d'Etat, président,

A. BEIRLAEN,
M. VAN DAMME,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

D. VERBIEST.