

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 17 maart 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 wijziging van artikel 22 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, in uitvoering van artikel 12, 4º, van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels", heeft op 20 maart 1997 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 17 mars 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'article 22 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, en exécution de l'article 12, 4º de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions", a donné le 20 mars 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.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Deze hoogdringendheid is gemotiveerd door het feit dat enerzijds het koninklijk besluit van 7 maart 1996 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 een einde nam op 31 december 1996 en het onontbeerlijk is dat dringend maatregelen worden genomen om de verdere financiering te verzekeren van het eerder genoemd Instituut en om aan deze financieringswijze een definitieve wettelijke basis te geven die een einde maakt aan de experimentele fase."

*

* *

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

Zoals wordt aangegeven in de aanhef van het ontwerp, kan de rechtsgrond van de ontworpen aanvulling van artikel 22 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, worden gevonden in artikel 12, 4°, van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

Deze laatste bepaling luidt als volgt :

"De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, alle nuttige maatregelen nemen teneinde de organisatie van de geneeskundige verzorging te bevorderen. Hiertoe kan Hij :

(...)

- 4° het Verzekeringscomité van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering toestaan om overeenkomsten te sluiten met laboratoria voor klinische biologie waaraan een bijzondere erkenning is verleend door de Minister van Volksgezondheid wegens hun exclusieve rol als referentiecentra voor de diagnose en behandeling van tropische en infectueuze ziekten;

(...).".

De Koning kan zonder twijfel worden geacht uit de aangehaalde wetsbepaling de bevoegdheid te putten om het Verzekeringscomité toe te staan de in het ontwerp beoogde overeenkomsten te sluiten.

.../...

Vermits die toelating bezwaarlijk los kan worden gezien van het voorwerp van de overeenkomsten en van de voorwaarden waaronder zij kunnen worden gesloten, moet artikel 12, 4º, van de wet van 26 juli 1996, daarenboven zo worden begrepen dat daarin voor de Koning impliciet de bevoegdheid is besloten om, zoals in het voorliggende ontwerp gebeurt, nadere regelen vast te stellen in verband met het voorwerp van de overeenkomsten en de voorwaarden waaronder deze kunnen worden gesloten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Vermits het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt artikel 22 van de op 14 juli 1994 gecoördineerde wet aan te vullen, verdient het aanbeveling om in het eerste lid van de aanhef tevens te verwijzen naar artikel 49 van de betrokken wet van 26 juli 1996. Die bepaling maakt de Koning immers bevoegd om de van kracht zijnde wettelijke bepalingen op te heffen, aan te vullen, te wijzigen of te vervangen. Derhalve schrijve men in fine van het eerste lid van de aanhef "..., inzonderheid op de artikelen 12, 4º en 49;".

2. Uiteraard zal in het derde, vierde en vijfde lid van de aanhef telkens melding moeten worden gemaakt van de datum waarop het betrokken advies is uitgebracht.

.../...

3. Het zesde, zevende en achtste lid van de aanhef kunnen in twee leden worden samengebracht, te redigeren als volgt :

"Gelet op de dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door de omstandigheid dat ... (letterlijk overnemen van de motivering die is opgenomen in de adviesaanvraag);

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 20 maart 1997, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Artikel 1

Luidens het derde lid van het ontworpen artikel 22, 16°, van de gecoördineerde wet, stelt de Minister het jaarbedrag van het beoogde forfait vast "op grond van door de Koning bepaalde criteria". Het zou ongetwijfeld bijdragen tot een beter begrip van de ontworpen bepaling indien, minstens in het verslag aan de Koning, wordt verduidelijkt waarop de door de Koning te bepalen criteria betrekking kunnen hebben. Aldus zal dan tevens de aan de Koning opgedragen taak beter afgebakend worden.

Artikel 2

Met betrekking tot het bepaalde in artikel 2 van het ontwerp wordt in het verslag aan de Koning het volgende gesteld :

.../...

"Sinds 1993 werd reeds voorzien in een dergelijke financieringsmethode voor het laboratorium van het Instituut voor tropische geneeskunde te Antwerpen op basis van de experimenten toegelaten in het kader van het toenmalig artikel 34septies van de Z.I.V.-wet van 9 augustus 1963.

Ingevolge het aflopen van de regeling in het kader van de bovengenoemde experimenten en om in de continuïteit van de financiering van het Instituut voor tropische geneeskunde te voorzien, wordt bepaald dat nog maximaal voor een tijdvak van één jaar de regeling kan worden verdergezet in het kader van de experimenten opgenomen in artikel 54, eerste lid, van de Z.I.V.-wet."

Afgezien van de vaststelling dat de experimenten waarop in het weergegeven citaat wordt gedomd, uitgevoerd werden met toepassing van artikel 56, eerste lid, van de gecoördineerde wet - en niet artikel 54, eerste lid, zoals in zowel het verslag aan de Koning als de tekst van het ontwerp, verkeerdelijk wordt vermeld - wordt een bepaling in de zin van artikel 2 van het ontwerp beter weggelaten.

In de eerste plaats schept zij immers onzekerheid omtrent de toepasbaarheid van artikel 56, eerste lid, van de gecoördineerde wet, vermits die bepaling niet formeel door het ontwerp wordt gewijzigd of opgeheven en zij bovendien een ruimer toepassingsgebied heeft dan uitsluitend de experimenten met betrekking tot de verstrekkingen inzake klinische biologie verricht door de in het ontwerp bedoelde laboratoria.

Bovendien is het uit wettechnisch oogpunt niet aan te bevelen dat door middel van een wijzigingsbepaling van de gecoördineerde wet wordt voorzien in een specifieke regeling, welke weliswaar onder bepaalde voorwaarden buiten

.../...

toepassing kan blijven, doch waarbij die voorwaarden enkel uit een autonome, van de gecoördineerde wet losstaande bepaling af te leiden vallen.

Uit wat voorafgaat volgt dat de stellers van het ontwerp er goed aan doen hun bedoeling omtrent de eventuele latere toepassing van artikel 56, eerste lid, van de gecoördineerde wet niet in de vorm van een normatieve bepaling te verwoorden, doch dat zij daaraan bij voorkeur in het verslag aan de Koning uitdrukking geven. Daarbij dienen zij er van uit te gaan dat, ingeval de in artikel 2 van het ontwerp bedoelde erkenningscriteria niet tijdig worden vastgesteld, alsnog met toepassing van artikel 56, eerste lid, van de gecoördineerde wet, een tijdelijke en experimentele regeling tot stand kan worden gebracht.

Artikel 2 wordt derhalve beter uit het ontwerp weggelaten. In dat geval moet uiteraard de nummering van de volgende artikelen worden aangepast.

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.

En l'occurrence, cette motivation s'énonce comme suit :

"Deze hoogdringendheid is gemotiveerd door het feit dat enerzijds het koninklijk besluit van 7 maart 1996 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 een einde nam op 31 december 1996 en het onontbeerlijk is dat dringend maatregelen worden genomen om de verdere financiering te verzekeren van het eerder genoemd Instituut en om aan deze financieringswijze een definitieve wettelijke basis te geven die een einde maakt aan de experimentele fase."

*

* *

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 suivantes.

.../...

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

Ainsi que l'indique le préambule du projet, le fondement légal de l'ajout que le projet envisage d'apporter à l'article 22 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, peut se trouver à l'article 12, 4º, de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

Cette dernière disposition porte ce qui suit :

"Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'améliorer l'organisation des soins de santé. A cette fin, Il peut :

(...)

- 4º autoriser le Comité de l'assurance soins de santé de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité à conclure des conventions avec des laboratoires de biologie clinique auxquels, en raison de leur rôle exclusif comme centres de référence dans le diagnostic et le traitement de maladies tropicales et infectieuses, un agrément spécial est accordé par le ministre de la Santé publique;

(...).".

Le Roi peut, sans aucun doute, être réputé tenir de la disposition législative précitée, le pouvoir d'autoriser le Comité de l'assurance à conclure les conventions visées par le projet.

.../...

Dès lors que cette autorisation ne peut guère être dissociée de l'objet des conventions et des conditions auxquelles elles peuvent être conclues, il y a lieu, en outre, d'interpréter l'article 12, 4^o, de la loi du 26 juillet 1996 de telle manière qu'il confère implicitement au Roi le pouvoir de fixer, ainsi que le fait le projet examiné, les modalités relatives à l'objet des conventions et aux conditions auxquelles celles-ci peuvent être conclues.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Dès lors que le projet soumis pour avis a pour objet de compléter l'article 22 de la loi coordonnée le 14 juillet 1994, il est recommandé de faire également référence, dans le premier alinéa du préambule, à l'article 49 de la loi concernée du 26 juillet 1996. En effet, cette disposition autorise le Roi à abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur. Par conséquent, on écrira à la fin du premier alinéa du préambule "... , notamment les articles 12, 4^o et 49;".

2. A l'évidence, il faudra faire chaque fois mention, dans les troisième, quatrième et cinquième alinéas du préambule, de la date à laquelle l'avis concerné a été émis.

.../...

3. Il conviendrait de réunir les sixième, septième et huitième alinéas du préambule en deux alinéas rédigés comme suit :

"Vu l'urgence, motivée par la circonstance que ...
(reproduire littéralement la motivation indiquée dans la demande d'avis);

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 20 mars 1997,
en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois
coordonnées sur le Conseil d'Etat;"

Article 1er

Selon l'alinéa 3 de l'article 22, 16°, en projet,
de la loi coordonnée, le Ministre fixe le montant annuel du
forfait "sur (la) base de critères déterminés par le Roi".
La compréhension de la disposition en projet s'en trouverait
incontestablement améliorée, s'il était précisé, du moins
dans le rapport au Roi, sur quoi pourront porter les
critères à déterminer par le Roi. De cette manière, la tâche
confiée au Roi sera également mieux délimitée.

Article 2

En ce qui concerne la règle énoncée à l'article 2
du projet, le rapport au Roi indique ce qui suit :

.../...

"Depuis 1993 déjà, une telle méthode de financement était prévue pour le laboratoire de l'Institut de médecine tropicale à Anvers, sur base des expériences autorisées dans le cadre de l'ancien article 34septies de la loi A.M.I. du 9 août 1963.

Etant donné que le régime dans le cadre des expériences précitées a pris fin et pour assurer la continuité du financement de l'Institut de médecine tropicale, il est stipulé que le régime peut être prorogé pour un délai d'un an au maximum dans le cadre des expériences mentionnées à l'article 54, premier alinéa de la loi A.M.I."

Sans compter la constatation que les expériences visées par la citation reproduite ont été exécutées en application de l'article 56, alinéa 1er, de la loi coordonnée - et non de l'article 54, alinéa 1er, ainsi que l'indiquent erronément à la fois le rapport au Roi et le texte du projet - il vaudrait mieux omettre une disposition telle que celle de l'article 2 du projet.

Tout d'abord, elle fait naître, en effet, l'incertitude quant à l'applicabilité de l'article 56, alinéa 1er, de la loi coordonnée, puisque, d'un point de vue formel, cette disposition n'est ni modifiée ni abrogée par le projet et qu'elle est en outre dotée d'un champ d'application plus étendu que les seules expériences relatives aux prestations de biologie clinique effectuées par les laboratoires visés par le projet.

En outre, il n'est pas recommandé, du point de vue de la technique législative, qu'une disposition modificative de la loi coordonnée édicte une règle spécifique qui pourra rester inapplicable dans certaines conditions sans doute,

.../...

tandis que ces conditions ne pourront se déduire que d'une disposition autonome, indépendante de la loi coordonnée.

Il résulte de ce qui précède que les auteurs du projet doivent veiller à ne pas traduire leur intention relative à l'application ultérieure éventuelle de l'article 56, alinéa 1er, de la loi coordonnée, sous la forme d'une disposition normative, mais à l'exprimer plutôt dans le rapport au Roi. A cet égard, ils auront à l'esprit que, dans l'hypothèse où les critères d'agrément visés à l'article 2 du projet ne seraient pas fixés dans les délais, un régime temporaire et expérimental peut encore être établi en application de l'article 56, alinéa 1er, de la loi coordonnée.

Mieux vaudrait, dès lors, omettre l'article 2 du projet. Dans ce cas, il faudra, de toute évidence, adapter la numérotation des articles suivants.

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

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

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 VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. DE BRABANDERE