

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 14 april 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 vaststelling van de erkenningscriteria voor de tarifieringsdiensten", heeft op 17 april 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 14 avril 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "déterminant les critères d'agrément des offices de tarification", a donné le 17 avril 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2º, 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 :

- "- Considérant qu'il importe de publier sans retard les dispositions prévues au présent avant-projet d'arrêté afin de réaliser au plus tôt l'impact budgétaire nécessaire pour contribuer à la réalisation de l'équilibre financier de la sécurité sociale, par la mise en oeuvre de moyens techniques et administratifs appropriés;
- Considérant que le présent arrêté abroge les dispositions actuellement en vigueur pour les remplacer par un dispositif nouveau et conforme à l'objectif cité au premier considérant;
- Considérant qu'il importe, dès lors, d'informer, au plus tôt, les offices de tarification et toute autre partie concernés."

*

* *

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.

1. Hoewel het ontwerp essentieel rechtsgrond vindt in artikel 165 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, waaraan het eerste lid van de aanhef refereert, inzonderheid het tweede lid van dat artikel, is dat niet het geval voor sommige bepalingen ervan. De vraag of die bepalingen eventueel een rechtsgrond kunnen vinden in andere artikelen van de voornoemde wet of in andere wetten, kon niet worden onderzocht, enerzijds wegens de korte tijd waarover de Raad van State beschikte om advies te verlenen en anderzijds doordat de gemachtigde ambtenaar gedurende die tijd niet kon worden bereikt om toelichting te verstrekken.

De artikelen van het ontwerp waarvoor geen rechtsgrond bestaat in artikel 165 van de voormelde wet, of waarvan het in aanmerking nemen als rechtsgrond ervoor problemen doet rijzen, zijn de volgende.

1.1. Artikel 5 legt voorwaarden op aan de aangesloten leden van de tarifieringsdiensten, niet aan de tarifieringsdiensten zelf. Die voorwaarden vormen geen "maatstaven tot erkenning van die tarifieringsdiensten" in de zin van voornoemd artikel 165, tweede lid, en vinden derhalve geen rechtsgrond in die wetsbepaling.

.../...

1.2. De verplichting opgelegd door artikel 7, 8°, eerste lid, om bepaalde gegevens via de verzekeringsinstellingen aan het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering over te maken, komt reeds voor in artikel 165, vierde lid, van de wet zelf. Zij werd nader uitgewerkt in een ander koninklijk besluit, namelijk het koninklijk besluit van 29 februari 1996, dat vermeld wordt in het tweede lid. Doordat die verplichting, alsmede de verplichting om voornoemd koninklijk besluit na te leven nu wordt opgenomen in een verordening welke erkenningsvoorwaarden bepaalt, kan ze eveneens als een erkenningsvoorwaarde worden beschouwd : de niet-naleving van het koninklijk besluit van 29 februari 1996 zou dan ook de intrekking van de erkenning tot gevolg kunnen hebben.

De tweede zin van het 8°, eerste lid, hoort hoe dan ook thuis - voor zoveel als nodig vermits die zin reeds ten dele in de wet is vervat - in het koninklijk besluit van 29 februari 1996 : het is geen erkenningsvoorwaarde van de tarifieringsdiensten maar een verplichting opgelegd aan de verzekeringsinstellingen.

Het tweede lid is overbodig. Het koninklijk besluit van 29 februari 1996 spreekt voor zich en er hoeft hier niet aan te worden herinnerd. Wil men toch het naleven van de bepalingen van voormeld koninklijk besluit als erkenningsvoorwaarde opleggen, dan kan zulks beter worden geformuleerd onder de vorm van de verplichting artikel 165, vierde en vijfde lid, van de wet na te leven.

.../...

1.3. Artikel 8 van het ontworpen besluit machtigt de minister om een maximumpercentage vast te stellen van de bijdrage die de aangeslotenen moeten betalen als tegemoetkoming - niet : tussenkomst - in de werkingskosten van de erkende tarifieringsdiensten.

Het vaststellen van zulk een percentage - wat overigens reeds gebeurt in het tweede lid van artikel 8 van het ontwerp, zodat het eerste lid veeleer te lezen is als een machtiging om het vastgestelde percentage te wijzigen - is niet hetzelfde als het stellen van een erkenningsvoorwaarde. Artikel 8, zoals het ontwerp het formuleert, vindt dus geen rechtsgrond in artikel 165, tweede lid, van de wet. Het derde lid van dit artikel bepaalt bovendien dat de tarifieringsdiensten "zijn gemachtigd van de apothekers een tegemoetkoming in hun beheerskosten te vorderen", zonder dat aan de Koning nadere delegatie wordt verleend om hiervoor de voorwaarden of beperkingen vast te stellen.

Die moeilijkheid kan eventueel worden verholpen door artikel 8 op te vatten als een bijkomende erkenningsvoorwaarde, namelijk de "voorwaarde" voor de erkende tarifieringsdienst om voor de tegemoetkoming in de beheerskosten nooit meer te vorderen dan het in artikel 8, tweede lid, van het ontwerp geformuleerde percentage. Doch ook dan is een verdergaande delegatie aan de minister uit den boze, aangezien dit geen zodanig bijkomstige regeling uitmaakt dat zij aan de minister kan worden gesubdelegeerd.

.../...

Ook voor artikel 8, derde lid, dat in een vorm van administratieve boete voorziet ontbreekt de nodige rechtsgrond. Het legaliteitsbeginsel vereist immers dat administratieve geldboetes slechts kunnen worden ingesteld door de wetgever of krachtens zijn uitdrukkelijke machtiging en binnen de door hem bepaalde grenzen.

1.4. Artikel 11 van het ontwerp verleent het Comité van de Dienst voor administratieve controle de bevoegdheid om sancties op te leggen bij niet-naleving van het besluit.

Voor die bevoegdheid kan evenmin rechtsgrond worden gevonden in een wetsbepaling welke aan de Koning de macht verleent om maatstaven tot erkenning vast te stellen.

2. Het ontwerp vertoont voorts nog de volgende opvallende tekortkomingen.

2.1. Artikel 9 lijkt onvolledig te zijn, in die zin dat tussen het eerste en het tweede lid wellicht een bepaling moet worden toegevoegd luidens welke de tarifieringsdiensten bedoeld in dit artikel ook erkend moeten worden en daartoe een aanvraag moeten indienen.

2.2. Aangezien het koninklijk besluit van 12 augustus 1970 wordt opgeheven is het aangewezen in artikel 13 van het ontwerp ook te bevestigen dat de tarifieringsdiensten die een afwijking hebben verkregen op grond van artikel 11 van het vroegere koninklijk besluit, die afwijking behouden, alsook de voorwaarden bepaald in voornoemd artikel 11, tweede en

.../...

derde lid, niet door referentie te behouden, maar ze opnieuw in het voorliggend ontwerpbesluit autonoom over te nemen.

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 est la suivante :

- "- Considérant qu'il importe de publier sans retard les dispositions prévues au présent avant-projet d'arrêté afin de réaliser au plus tôt l'impact budgétaire nécessaire pour contribuer à la réalisation de l'équilibre financier de la sécurité sociale, par la mise en oeuvre de moyens techniques et administratifs appropriés;
- Considérant que le présent arrêté abroge les dispositions actuellement en vigueur pour les remplacer par un dispositif nouveau et conforme à l'objectif cité au premier considérant;
- Considérant qu'il importe, dès lors, d'informer, au plus tôt, les offices de tarification et toute autre partie concernés."

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifiée 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 faire les observations suivantes.

1. Bien que le projet tienne essentiellement son fondement légal de l'article 165 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, visée au premier alinéa du préambule, et notamment de l'alinéa 2 de cet article, tel n'est pas le cas de certaines de ses dispositions. La question de savoir si ces dispositions peuvent, le cas échéant, tenir leur fondement légal, soit d'autres articles de la loi susvisée, soit d'autres lois, n'a pu être examinée, d'une part en raison du bref délai imparti au Conseil d'Etat pour émettre son avis, d'autre part en raison du fait que, pendant ce délai, le fonctionnaire délégué n'a pu être contacté pour fournir des précisions.

Les articles du projet qui ne tiennent pas leur fondement légal de l'article 165 de la loi précitée, ou pour lesquels le choix d'un tel fondement légal suscite des problèmes, sont les suivants.

1.1. L'article 5 impose des conditions aux membres adhérents des offices de tarification, non aux offices de tarification eux-mêmes. Ces conditions ne constituent pas des "critères d'agrément de ces offices de tarification" au sens de l'article 165, alinéa 2, susvisé, et ne trouvent donc pas leur fondement légal dans cette disposition législative.

.../...

1.2. L'obligation prescrite par l'article 7, 8°, alinéa 1er, de transmettre à l'Institut national d'assurance maladie-invalidité certaines données via les organismes assureurs, figure déjà à l'article 165, alinéa 4, de la loi même. Elle fut détaillée par la suite dans un autre arrêté royal, à savoir l'arrêté royal du 29 février 1996, mentionné à l'alinéa 2. Dès lors que cette obligation, ainsi que l'obligation de respecter l'arrêté royal susvisé, est maintenant inscrite dans un règlement fixant les conditions d'agrément, elle peut être considérée, elle aussi, comme une condition d'agrément : le non-respect de l'arrêté royal du 29 février 1996 pourrait, dès lors, entraîner le retrait de l'agrément.

En tout état de cause, la deuxième phrase du 8°, alinéa 1er, doit figurer - pour autant que de besoin, cette phrase étant déjà inscrite en partie dans la loi - à l'arrêté royal du 29 février 1996 : il s'agit, non pas d'une condition d'agrément des offices de tarification, mais d'une obligation imposée aux organismes assureurs.

L'alinéa 2 est superflu. L'arrêté royal du 29 février 1996 est suffisamment explicite et il ne s'impose pas de le rappeler en l'occurrence. Si l'on tient néanmoins à prescrire comme condition d'agrément le respect des dispositions de l'arrêté royal susvisé, il serait préférable de formuler cette condition sous la forme de l'obligation de respecter l'article 165, alinéas 4 et 5, de la loi.

1.3. L'article 8 de l'arrêté en projet habilite le ministre à fixer le pourcentage maximum de la redevance à

.../...

payer par les adhérents à titre d'intervention dans les frais de fonctionnement des offices de tarification agréés.

La fixation de pareil pourcentage - qui est d'ailleurs inscrite d'ores et déjà à l'alinéa 2 de l'article 8 du projet, de sorte que l'alinéa 1er doit être interprété plutôt comme l'autorisation de modifier le pourcentage fixé - n'est pas la même chose qu'établir une condition d'agrément. Tel qu'il est formulé dans le projet, l'article 8 ne trouve donc aucun fondement légal à l'article 165, alinéa 2, de la loi. L'alinéa 3 de cet article dispose en outre que les services de tarification "sont autorisés à réclamer aux pharmaciens une intervention dans les frais de gestion", sans qu'une quelconque délégation soit accordée au Roi pour en fixer les conditions ou les limites.

Il pourrait éventuellement être remédié à cette difficulté en concevant l'article 8 comme une condition complémentaire d'agrément, à savoir, la "condition" imposée à l'office de tarification agréé de ne jamais requérir plus, à titre d'intervention dans les frais de gestion, que le pourcentage inscrit à l'article 8, alinéa 2, du projet. Toutefois, même dans cette hypothèse, une délégation plus étendue au ministre est à proscrire, dès lors qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'une règle à ce point accessoire qu'elle puisse être confiée au ministre.

Le fondement légal requis fait également défaut à l'article 8, alinéa 3, qui prévoit une forme d'amende administrative. En effet, le principe de légalité exige que les amendes administratives ne puissent être instaurées que

.../...

par le législateur ou en vertu de l'autorisation expresse qu'il donne et dans les limites qu'il fixe.

1.4. L'article 11 du projet accorde au Comité du Service du contrôle administratif le pouvoir d'imposer des sanctions en cas de non-respect de l'arrêté.

Un fondement légal ne peut pas davantage être trouvé pour cette attribution de compétence dans une disposition législative qui accorde au Roi le pouvoir de fixer des critères d'agrément.

2. Au surplus, le projet présente les manquements frappants détaillés ci-après.

2.1. L'article 9 paraît être incomplet, en ce sens qu'il y a sans doute lieu d'insérer entre les alinéas 1er et 2 une disposition selon laquelle les offices de tarification visés dans cet article doivent également être agréés et introduire une demande à cet effet.

2.2. Comme l'arrêté royal du 12 août 1970 est abrogé, il est indiqué de confirmer également à l'article 13 du projet que les offices de tarification qui ont obtenu une dérogation sur la base de l'article 11 de l'ancien arrêté royal conservent cette dérogation, et de maintenir les conditions inscrites à l'article 11, alinéas 2 et 3, précité, non pas par voie de référence, mais en les inscrivant à nouveau, de manière autonome, dans le présent arrêté en projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT. Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. Ch. BAMPES, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. D. ALBRECHT. Le rapport a été présenté par M. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme Ch. BAMPES, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE