

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 18 april 2000 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van de lijst gevoegd bij het koninklijk besluit van 2 september 1980 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering tegemoetkomt in de kosten van de farmaceutische specialiteiten en daarmee gelijkgestelde producten", heeft op 20 april 2000 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 18 avril 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté ministériel "modifiant la liste jointe à l'arrêté royal du 2 septembre 1980 fixant les conditions dans lesquelles l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité intervient dans le coût des spécialités pharmaceutiques et produits assimilés", a donné le 20 avril 2000 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt de dringende noodzakelijkheid gemotiveerd

"par la circonstance que les récentes modifications de l'arrêté royal du 2 septembre 1980 fixant les conditions dans lesquelles l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité intervient dans le coût des spécialités pharmaceutiques et produits assimilés et de l'arrêté royal du 7 mai 1991 fixant l'intervention personnelle des bénéficiaires dans le coût des fournitures pharmaceutiques remboursables dans le cadre de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, ont pour conséquence immédiate et nécessaire que la liste annexée à l'arrêté royal du 2 septembre 1980 précité, doit être adaptée; que la compétence du Ministre telle qu'elle est définie à l'article 35, § 3 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, est liée par cela, en ce sens que les adaptations auxquelles le Ministre peut procéder tant en ce qui concerne leur opportunité que pour ce qui est de leur contenu découlent de ces modifications; que les adaptations visées dans le présent arrêté sont donc des corrections techniques et non pas des modifications de fond telles qu'elles sont visées à l'article 35, § 3 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, remplacé par la loi du 25 janvier 1999".

*

*

*

.../...

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Artikel 35, § 3, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, bepaalt dat de minister de lijst, gevoegd bij het koninklijk besluit tot vaststelling van de voorwaarden waaronder tegemoetkoming wordt verleend in de geneeskundige verstrekkingen, kan wijzigen, mits aan een aantal vormvereisten voldaan wordt.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit beoogt een aantal wijzigingen aan te brengen in bijlage I van het koninklijk besluit van 2 september 1980 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering tegemoetkomt in de kosten van de farmaceutische specialiteiten en daarmee gelijkgestelde producten. Al die wijzigingen vloeien voort uit de wijzigingen die in artikel 5 van dat koninklijk besluit aangebracht worden bij een ontworpen koninklijk

.../...

besluit, waarover de Raad van State heden advies L. 30.098/3 geeft (1).

2. Het ontwerp bestaat grotendeels in een overname van de bepalingen van het ministerieel besluit van 16 maart 2000 tot wijziging van de lijst gevoegd bij het voornoemde koninklijk besluit van 2 september 1980.

Over het ontwerp dat tot dat ministerieel besluit geleid heeft, is door de Raad van State op 20 januari 2000 advies L. 29.794/1 gegeven. In dat advies, dat in strijd met de terzake geldende wetgevingstechnische regels niet in de aanhef van het ministerieel besluit wordt vermeld, heeft de Raad van State er o.m. op gewezen dat het ontworpen besluit niet genomen kon worden indien niet op de wettelijk voorgeschreven wijze voorstellen en adviezen werden gevraagd. Het ministerieel besluit van 16 maart 2000 is niettemin genomen, zonder dat aan dat vereiste voldaan werd.

Het thans voorgelegde ontwerp beoogt de intrekking van het ministerieel besluit van 16 maart 2000 (artikel 2), en de wederinvoering van de bepalingen ervan, met terugwerkende kracht (artikel 3). Kennelijk is het aldus de bedoeling de eerder gevolgde werkwijze te regulariseren.

(1) Ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 september 1980 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering tegemoetkomt in de kosten van de farmaceutische specialiteiten en daarmee gelijkgestelde producten.

ALGEMENE OPMERKING

Zoals uit de beschrijving van de strekking van het ontwerp blijkt, beogen de stellers ervan een ministerieel besluit, dat niet volgens de wettelijke regels is genomen, te vervangen door een besluit dat wèl volgens de regels is genomen. Die vervanging gebeurt met terugwerkende kracht.

De niet-retroactiviteit van wetten en besluiten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien, op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, zoals de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van een of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges verhinderd worden zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde rechtsbeginsel, dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor het optreden van de regelgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden (1).

(1) Zie aldus, i.v.m. wetgevende handelingen, in de recente rechtspraak van het Arbitragehof de arresten van 20 mei 1998, nr. 49/98, overw. B.4; 15 september 1999, nr. 97/99, overw. B.23; 9 februari 2000, nr. 17/2000,

Te dezen doet de ontworpen regeling geen rechts-onzekerheid ontstaan, daar zij de inhoud van het ministerieel besluit van 16 maart 2000 overneemt.

Uit de aanhef van het ontwerp blijkt bovendien dat de ontworpen regeling het onmiddellijk en noodzakelijk gevolg is van de wijzigingen die in het koninklijk besluit van 2 september 1980 worden aangebracht bij het ontworpen koninklijk besluit L. 30.098/3, terwijl in de aanhef van dat laatste ontworpen besluit wordt uiteengezet dat de daarin bedoelde regeling onontbeerlijk geacht wordt om een evenwichtige begroting te bereiken voor de sector van de gezondheidszorg. Dit is op zichzelf een doelstelling van algemeen belang, die de handhaving van de bestaande regeling zou kunnen verantwoorden.

Ten slotte blijkt niet dat het verlenen van terugwerkende kracht aan het ontworpen besluit bepaalde gevolgen zou hebben op hangende gedingen.

In de gegeven omstandigheden komt de terugwerkende kracht dan ook als aanvaardbaar over.

Niettemin moet de aandacht erop gevestigd worden dat het gevolgde procédé geen navolging verdient. Naast de bezwaren die inherent zijn aan het intrekken en wederinvoeren van een regeling, is er te dezen bovendien het bezwaar dat aan de effectiviteit van het advies van adviesverlenende organen afbreuk wordt gedaan, als de advies-

overw. B.4.

.../...

aanvraag betrekking heeft op maatregelen die in feite reeds genomen zijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Wat artikel 1, 1°, b) en c), en 3°, b), van het ontwerp betreft (1), gaat het om bepalingen die het gevolg zijn van een voorstel van de Technische Raad, op verzoek van de minister. De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat de Technische Raad op 13 april 2000 die voorstellen heeft gedaan, dat het Verzekeringscomité die voorstellen heeft doorgestuurd naar de minister.

Derhalve is in het eerste lid van de aanhef terecht verwezen naar 2° van paragraaf 3 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994, naast 3° van die paragraaf. Wel moet in dat eerste lid nog melding gemaakt worden van de wijzigende wet van 24 december 1999.

In de aanhef dient voorts ook verwezen te worden naar de hiervoren genoemde voorstellen van de Technische Raad, alsmede naar de beslissing van het Verzekeringscomité.

(1) Het gaat om de bepalingen die blijkens artikel 3 van het ontwerp pas op 1 mei 2000 in werking zullen treden.

2. De besluiten genoemd in het derde, het vierde en het vijfde lid van de aanhef vormen geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit, en worden er evenmin door gewijzigd of opgeheven.

De genoemde leden dienen dan ook weggelaten te worden.

Artikel 2

Men vervange de datum van "1 maart 2000" door die van "16 maart 2000".

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée

"par la circonstance que les récentes modifications de l'arrêté royal du 2 septembre 1980 fixant les conditions dans lesquelles l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité intervient dans le coût des spécialités pharmaceutiques et produits assimilés et de l'arrêté royal du 7 mai 1991 fixant l'intervention personnelle des bénéficiaires dans le coût des fournitures pharmaceutiques remboursables dans le cadre de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, ont pour conséquence immédiate et nécessaire que la liste annexée à l'arrêté royal du 2 septembre 1980 précité, doit être adaptée; que la compétence du Ministre telle qu'elle est définie à l'article 35, § 3 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, est liée par cela, en ce sens que les adaptations auxquelles le Ministre peut procéder tant en ce qui concerne leur opportunité que pour ce qui est de leur contenu découlent de ces modifications; que les adaptations visées dans le présent arrêté sont donc des corrections techniques et non pas des modifications de fond telles qu'elles sont visées à l'article 35, § 3 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, remplacé par la loi du 25 janvier 1999".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

* *

.../...

PORTEE DU PROJET

1. En application de l'article 35, § 3, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, le ministre peut modifier la liste annexée à l'arrêté royal fixant les conditions dans lesquelles est accordée l'intervention dans les prestations de santé, pour autant que certaines formalités soient remplies.

Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis vise à apporter un certain nombre de modifications à l'annexe I de l'arrêté royal du 2 septembre 1980 fixant les conditions dans lesquelles l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité intervient dans le coût des spécialités pharmaceutiques et produits assimilés. Toutes ces modifications résultent des modifications apportées à l'article 5 de cet arrêté royal par un arrêté royal en projet, sur lequel le Conseil d'Etat rend ce jour l'avis L. 30.098/3 (1).

2. Dans une large mesure, le projet reproduit les dispositions de l'arrêté ministériel du 16 mars 2000 modifiant la liste jointe à l'arrêté royal du 2 septembre 1980 précité.

(1) Projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 2 septembre 1980 fixant les conditions dans lesquelles l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité intervient dans le coût des spécialités pharmaceutiques et produits assimilés.

Le 20 janvier 2000, le Conseil d'Etat a émis l'avis L. 29.794/1 sur le projet qui est devenu l'arrêté ministériel en question. Dans cet avis qui, contrairement aux règles applicables en légistique, n'est pas mentionné dans le préambule de l'arrêté ministériel précité, le Conseil d'Etat a souligné notamment que l'arrêté en projet ne pouvait pas intervenir si les propositions et avis requis n'étaient pas demandés conformément aux prescriptions légales. L'arrêté ministériel du 16 mars 2000 a néanmoins été pris, sans que ces formalités ne soient remplies.

Le présent projet entend rapporter l'arrêté ministériel du 16 mars 2000 (article 2) et réédicter ses dispositions avec effet rétroactif (article 3). Il s'agit manifestement de régulariser le procédé qui a été adopté précédemment.

OBSERVATION GENERALE

Ainsi qu'il ressort de la description de la portée du projet, ses auteurs entendent remplacer un arrêté ministériel, qui n'a pas été pris selon les règles légales, par un arrêté conforme à ces règles. Cette substitution s'effectue avec effet rétroactif.

La non-rétroactivité des lois et des arrêtés est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, en sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est

.../...

indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général, comme le bon fonctionnement ou la continuité du service public. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une ou de plusieurs procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient cette intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous (1).

En l'espèce, la réglementation en projet ne crée aucune insécurité juridique dès lors qu'elle reproduit les dispositions de l'arrêté ministériel du 16 mars 2000.

Par ailleurs, il ressort du préambule du projet que la réglementation en projet est la conséquence immédiate et nécessaire des modifications apportées à l'arrêté royal du 2 septembre 1980 par l'arrêté royal L. 30.098/3 en projet, tandis que le préambule de ce dernier arrêté en projet précise que la réglementation prévue par celui-ci est jugée indispensable pour atteindre l'équilibre du budget du secteur des soins de santé. Il s'agit en soi d'un objectif d'intérêt général pouvant justifier le maintien de la réglementation existante.

(1) En ce qui concerne les actes législatifs, voir, dans la jurisprudence récente de la Cour d'arbitrage, l'arrêt n° 49/98 du 20 mai 1998, cons. B.4, l'arrêt n° 97/99 du 15 septembre 1999, cons. B.23, et l'arrêt n° 17/2000 du 9 février 2000, cons. B.4.

Enfin, il n'apparaît pas que le fait de conférer un effet rétroactif à l'arrêté en projet pourrait avoir des répercussions sur des litiges en cours.

Dans ces circonstances, l'effet rétroactif semble donc être admissible.

Il convient toutefois de souligner que le procédé suivi ne devrait plus l'être à l'avenir. Outre les objections inhérentes au fait de rapporter une réglementation puis de la rétablir, il peut également être objecté en l'espèce que l'effectivité des avis émis par les organes consultatifs est compromise lorsque la demande d'avis porte sur des mesures qui, en fait, ont déjà été prises.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. L'article 1er, 1°, b) et c), et 3°, b), du projet (1) comprend des dispositions résultant d'une proposition formulée par le Conseil technique à la demande du ministre. Le fonctionnaire délégué a déclaré que le Conseil technique a formulé ces propositions le 13 avril 2000 et que le Comité de l'assurance les a transmises au ministre.

Par conséquent, le premier alinéa du préambule fait référence, à raison, non seulement au 3°, mais également au 2° du paragraphe 3 de l'article 35 de la loi coordonnée du

(1) Il s'agit des dispositions qui, selon l'article 3 du projet, n'entreront en vigueur que le 1er mai 2000.

14 juillet 1994. Ce premier alinéa doit toutefois également faire mention de la loi modificative au 24 décembre 1999.

Il convient également que le préambule renvoie aux propositions du Conseil technique précitées, ainsi qu'à la décision du Comité de l'assurance.

2. Les arrêtés cités aux troisième, quatrième et cinquième alinéas du préambule ne procurent aucun fondement légal à l'arrêté en projet et ne sont pas non plus modifiés ou abrogés par celui-ci.

Les alinéas précités devraient dès lors être omis.

Article 2

On remplacera la date du "1er mars 2000" par la date du "16 mars 2000".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

voorzitter,
président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

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. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. A. EYLENBOSCH, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme A. EYLENBOSCH, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER