

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 4 mei 2000 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem 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 18 mei 2000 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 4 mai 2000, d'une demande d'avis 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 18 mai 2000 l'avis suivant :

1. De regeling die in het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit is vervat, is identiek aan die van het koninklijk besluit van 2 april 1998 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.

Het laatstgenoemde koninklijk besluit is het voorwerp van een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State, afdeling administratie. Eén van de vernietigingsmiddelen die in het betrokken verzoekschrift worden opgeworpen refereert aan de schending van de verplichting tot het inwinnen van het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving.

Met het ontwerp van ministerieel besluit, dat heden om advies wordt voorgelegd, beogen de stellers ervan alsnog tegemoet te komen aan de vermelde adviesverplichting. Tevens beogen zij, zoals uit de consideransen van het ontwerp valt af te leiden, de terugbetaling van de betrokken farmaceutische specialiteit - Lipitor - te regulariseren door, met terugwerkende kracht tot op de datum van inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 2 april 1998, zijnde 1 mei 1998, de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen te wijzigen in de zin van het voornoemde koninklijk besluit.

.../...

2. Het onderzoek van het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit noopt ertoe dat vooraf wordt nagegaan of de betrokken minister bevoegd kan worden geacht om, met terugwerkende kracht tot 1 mei 1998, de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen te wijzigen, ermee rekening houdend dat de wetgever pas sinds 16 februari 1999 die bevoegdheid aan de minister heeft verleend (1).

Indien de minister bevoegd zou worden geacht om de nomenclatuur met ingang van 1 mei 1998 te wijzigen, zou zulks inhouden dat, eenmaal tot stand gekomen, de ontworpen regeling vanaf die datum in de plaats zou komen van die welke is vervat in het koninklijk besluit van 2 april 1998 en dat derhalve dat laatste besluit zou moeten worden geacht impliciet te zijn ingetrokken door het ministerieel besluit dat, in ontwerpvorm, het voorwerp is van de adviesaanvraag.

Het antwoord op de vraag of de minister - ook voor het verleden - bevoegd kan worden geacht voor de betrokken nomenclatuurwijziging, kan onmiskenbaar een weerslag hebben op het verloop en de uitkomst van het vernietigingsberoep dat is ingesteld tegen het koninklijk besluit van 2 april 1998, aangezien dat laatste, als gevolg van de eventuele impliciete intrekking ervan door het ontworpen ministerieel besluit, niet langer het voorwerp van het vernietigingsberoep zou kunnen uitmaken. Bovendien zou het toetsen van de

(1) De minister is bevoegd gemaakt voor het wijzigen van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen bij de wet van 25 januari 1999 houdende sociale bepalingen, die in werking is getreden op 16 februari 1999. Voordien oefende enkel de Koning die bevoegdheid uit.

toelaatbaarheid van de retroactieve inwerkingtreding van het ontworpen besluit, de Raad van State, afdeling wetgeving, ertoe nopen zich een oordeel te vormen omtrent zekere rechtsvragen die in het voornoemde, bij de Raad van State, afdeling administratie, aanhangig gemaakte geding worden opgeworpen.

3. Ook het onderzoek van artikel 1 van het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit, zou de Raad van State, afdeling wetgeving, ertoe brengen zich - op impliciete of expliciete wijze - een oordeel te vormen omtrent de rechtsmiddelen die in het verzoekschrift tot vernietiging van het koninklijk besluit van 2 april 1998 zijn opgeworpen, aangezien de inhoud van dat besluit identiek is aan de inhoud van het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit (1).

Ook op die manier zou derhalve het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, de uitkomst van het hangende geding voor de afdeling administratie kunnen beïnvloeden.

4. Uit wat voorafgaat blijkt dat de Raad van State, afdeling wetgeving, zich in zijn advies onvermijdelijk dient

(1) Benevens het rechtsmiddel dat de schending van de verplichting tot het inwinnen van het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, opwerpt, vermeldt het betrokken verzoekschrift nog een aantal andere rechtsmiddelen waarbij, onder meer, een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet wordt ingeroepen.

uit te spreken over rechtsvragen die het voorwerp zijn van of die verband houden met het rechtsgeding dat voor de afdeling administratie hangende is en waarbij de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 2 april 1998 wordt gevorderd.

Het is een vaste adviespraktijk van de Raad van State, afdeling wetgeving, dat deze zich er, in de mate van het mogelijke, van onthoudt in zijn advies stelling te nemen in een voor de rechter hangend geding en dat hij er zich op die wijze voor hoedt in dat geding in te grijpen.

In overeenstemming met die adviespraktijk, onthoudt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich derhalve van het onderzoek van het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit.

1. La disposition contenue dans le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis, est identique à celle de l'arrêté royal du 2 avril 1998 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.

L'arrêté royal précité fait l'objet d'un recours en annulation au Conseil d'Etat, section d'administration. Un des moyens d'annulation, soulevés dans la requête en question, fait référence à la violation de l'obligation de consulter le Conseil d'Etat, section de législation.

Dans le projet d'arrêté ministériel, soumis à ce jour pour avis, les auteurs de celui-ci tendent en définitive à tenir compte de l'obligation de consultation mentionnée. En outre, comme il ressort des considérants du projet, ils entendent régulariser le remboursement de la spécialité pharmaceutique concernée - Lipitor - en modifiant, avec effet rétroactif à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 2 avril 1998, à savoir le 1er mai 1998, la nomenclature des prestations de santé dans le sens de l'arrêté royal.

2. L'examen du projet d'arrêté ministériel soumis pour avis requiert de vérifier préalablement si le ministre concerné peut être réputé compétent pour modifier, avec effet rétroactif au 1er mai 1998, la nomenclature des prestations de santé, compte tenu du fait que le législateur

.../...

n'a conféré ce pouvoir au ministre que depuis le 16 février 1999 (1).

Si le ministre est réputé compétent pour modifier la nomenclature à partir du 1er mai 1998, cela implique qu'une fois arrêtée, la disposition en projet se substituera, à partir de cette date, à celle contenue dans l'arrêté royal du 2 avril 1998 et que, dès lors, ce dernier arrêté devra être réputé avoir été rapporté implicitement par l'arrêté ministériel dont le projet fait l'objet de la demande d'avis.

La réponse à la question de savoir si le ministre peut être réputé compétent - également pour le passé - pour modifier la nomenclature visée, peut incontestablement influencer le déroulement et l'issue du recours en annulation, introduit contre l'arrêté royal du 2 avril 1998, dès lors que ce dernier, consécutivement à son éventuel retrait implicite par l'arrêté ministériel en projet, ne pourrait plus faire l'objet du recours en annulation. En outre, le contrôle de l'admissibilité de l'entrée en vigueur rétroactive de l'arrêté en projet contraindrait le Conseil d'Etat, section de législation, à se former une opinion sur certaines questions de droit, soulevées dans l'affaire précitée, en instance devant le Conseil d'Etat, section d'administration.

(1) La loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales, entrée en vigueur le 16 février 1999, a donné pouvoir au ministre de modifier la nomenclature des prestations de santé. Auparavant, seul le Roi exerçait ce pouvoir.

3. De même, l'examen de l'article 1er du projet d'arrêté ministériel soumis pour avis, amènerait le Conseil d'Etat, section de législation, à porter une appréciation - implicitement ou explicitement - sur les moyens de droit, soulevés dans la requête en annulation de l'arrêté royal du 2 avril 1998, dès lors que le contenu de cet arrêté est identique à celui du projet d'arrêté ministériel soumis pour avis (1).

Ainsi, l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, pourrait dès lors aussi influencer l'issue de l'affaire en instance devant la section d'administration.

4. Il ressort de ce qui précède que dans son avis, le Conseil d'Etat, section de législation, doit nécessairement statuer sur des questions de droit faisant l'objet du litige en cours devant la section d'administration ou se rapportant à ce litige, dans lequel l'annulation de l'arrêté royal du 2 avril 1998 est demandée.

Selon la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, section de législation, celui-ci s'abstient dans la mesure du possible de prendre position, dans son avis, sur une affaire en instance devant le juge, se gardant, ainsi, de s'immiscer dans cette affaire.

(1) Outre le moyen pris de la violation de l'obligation de consulter le Conseil d'Etat, section de législation, la requête concernée comporte encore un certain nombre d'autres moyens qui font notamment valoir la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Conformément à cette jurisprudence, le Conseil d'Etat, section de législation, s'abstient dès lors d'examiner le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME,
Messieurs

D. ALBRECHT,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

G. DE MUNTER

La chambre était composée de

staatsraad, voorzitter
conseiller d'Etat, président

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

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. B. SEUTIN, 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. M. VAN DAMME.

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, 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,

G. DE MUNTER

M. VAN DAMME