

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 juni 2000 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen", heeft op 11 juli 2000 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 14 juin 2000, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités", a donné le 11 juillet 2000 l'avis suivant :

SITUERING VAN DE ONTWERPEN

1. Het om advies voorgelegde ontwerp L. 30.292/1 strekt ertoe het koninklijk besluit van 23 april 1997 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, in te trekken en, met retroactieve kracht tot 1 juni 1997, te vervangen door een identieke regeling.

De aanleiding tot deze vervanging is gelegen in het feit dat het voornoemde koninklijk besluit van 23 april 1997 het voorwerp is van een beroep tot nietigverklaring dat bij de Raad van State, afdeling administratie, is ingesteld (1). In het verzoekschrift tot nietigverklaring wordt als enig rechtsmiddel opgeworpen de onregelmatige samenstelling van de overeenkomstencommissie verpleegkundigen-verzekeringsinstellingen, die de voorstellen heeft uitgebracht, die aan het koninklijk besluit van 23 april 1997 ten grondslag liggen en die zijn voorgeschreven door artikel 35 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

(1) De zaak M. DUMONT t/ de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Sociale Zaken (rolnummer A 74.809/VI-13.972). De vordering tot schorsing, die met betrekking tot hetzelfde koninklijk besluit werd ingesteld, is bij het arrest nr. 68.113 van 12 september 1997 verworpen.

Met het ontwerp L. 30.292/1 beogen de stellers ervan, in essentie, het vormgebrek dat in het zo-even bedoelde verzoekschrift tot nietigverklaring wordt opgeworpen, op retroactieve wijze ongedaan te maken.

2. De ontwerpen L. 30.293/1, L. 30.294/1, L. 30.295/1 en L. 30.296/1, strekken ertoe de latere wijzigingsbesluiten van artikel 8 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, zoals die bepaling was vervangen door het koninklijk besluit van 23 april 1997, waarvan de nietigverklaring wordt gevorderd, in te trekken en retroactief te vervangen door identieke regelingen als die welke de ontwerpen beogen in te trekken.

De stellers van de voornoemde ontwerpen gaan er daarbij blijkbaar van uit dat de eventuele nietigverklaring van het koninklijk besluit van 23 april 1997 door de Raad van State, afdeling administratie, inhoudt dat de latere wijzigingsbesluiten van de bepaling die door het vernietigde koninklijk besluit in de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen is ingevoegd, eveneens moeten worden geacht door de vernietiging te zijn getroffen.

.../...

ONDERZOEK VAN DE ONTWERPEN

Wat het ontwerp L. 30.292/1 betreft

1. Het is een vaste adviespraktijk van de Raad van State, afdeling wetgeving, dat hij er zich van onthoudt in zijn advies stelling te nemen in een voor de rechter hangend geding, in casu, een geding bij de afdeling administratie.

Gelet evenwel op het beperkte en specifieke karakter van de door de verzoekende partij in het kader van het vernietigingsberoep tegen het koninklijk besluit van 23 april 1997 opgeworpen vormgebrek, meent de Raad van State, afdeling wetgeving, dat hij in zijn advies er niet noodzakelijkerwijze toe wordt genoopt zich uit te spreken over rechtsvragen die eveneens ter discussie staan in het voor de afdeling administratie hangende geding.

De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet zich derhalve niet om die reden genoodzaakt zich van het onderzoek van het ontwerp L. 30.292/1 te onthouden.

2. Daar evenwel de in het ontwerp L. 30.292/1 vervatte regeling inhoudelijk nagenoeg volledig overeenstemt met de regeling die is opgenomen in het koninklijk besluit van 23 april 1997 en de Raad van State, afdeling wetgeving, over deze laatste regeling reeds op 15 april 1997 het advies L. 26.309/1 heeft uitgebracht en dus, wat dat betreft, zijn

.../...

adviesbevoegdheid heeft uitgeput, blijft het onderzoek van het heden om advies voorgelegde ontwerp L. 30.292/1 beperkt tot de aspecten van de regeling die, in vergelijking met het koninklijk besluit van 23 april 1997, nieuw zijn.

3. Zijn met betrekking tot de ontworpen regeling de voorafgaande vormvereisten naar behoren nageleefd (1), dan dienen bij de tekst van het ontwerp L. 30.292/1 niettemin nog de volgende opmerkingen te worden geformuleerd.

3.1. Luidens artikel 2 van het ontwerp werkt dit terug tot 1 juni 1997, zijnde de datum van inwerkingtreding van het met het vernietigingsberoep aangevochten koninklijk besluit van 23 april 1997.

De Raad van State, afdeling wetgeving, meent er met betrekking tot deze retroactieve aanpassing van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkings op te moeten wijzen dat het verlenen van terugwerkende kracht van besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

(1) De voorstellen van de Overeenkomstencommissie verpleegkundigen-verzekeringsinstellingen, die aan de ontworpen regeling ten grondslag liggen, werden geformuleerd met inachtneming van het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest nr. 72.579 van 18 maart 1998, wat de samenstelling van de betrokken overeenkomstencommissie betreft.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen rechten worden aangetast.

De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of voor het terugwerken van de in het ontwerp L. 30.292/1 vervatte regeling, één van de opgesomde redenen valt aan te wijzen.

3.2. Luidens artikel 3 van het ontwerp L. 30.292/1 "vervangt" de ontworpen regeling "vanaf 1 juni 1997" die van het koninklijk besluit van 23 april 1997.

Een dergelijke retroactieve "vervanging" komt neer op een intrekking van het betrokken koninklijk besluit welke, rekening houdend met het hangende vernietigingsberoep voor de afdeling administratie, niet ontoelaatbaar is.

In artikel 3 van het ontwerp L. 30.292/1 dient derhalve te worden geschreven :

"Het koninklijk besluit van 23 april 1997 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen wordt ingetrokken".

.../...

Wat de ontwerpen L. 30.293/1, L. 30.294/1, L. 30.295/1 en L. 30.296/1 betreft

De regeling die is vervat in de ontwerpen L. 30.293/1, L. 30.294/1, L. 30.295/1 en L. 30.296/1, komt neer op de intrekking van de koninklijke besluiten die wijzigingen hebben aangebracht aan artikel 8 van de bijlage bij het voornoemde koninklijk besluit van 14 september 1984, nadat dit werd vervangen door het koninklijk besluit van 23 april 1997 (1).

Een dergelijke intrekking van definitief geworden koninklijke besluiten, die niet het voorwerp zijn van een vernietigingsberoep bij de Raad van State, afdeling administratie, is niet toelaatbaar.

Daarenboven kan de eventuele nietigverklaring van het koninklijk besluit van 23 april 1997 niet tot gevolg hebben dat de koninklijke besluiten die naderhand wijzigingen hebben aangebracht in artikel 8 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984, mee vernietigd worden of als nietig moeten worden beschouwd. De wijzigende besluiten kunnen immers enkel worden vernietigd door de afdeling administratie in zoverre zij zelf het voorwerp zijn van een vernietigingsberoep, wat evenwel niet het geval is voor de wijzigende besluiten die de ontwerpen L. 30.293/1, L. 30.294/1, L. 30.295/1 en L. 30.296/1 beogen in te trekken.

(1) Het gaat, meer bepaald, om de koninklijke besluiten van 9 juni 1999 (L. 30.293/1), 28 januari 1999 (L. 30.294/1), 8 juli 1997 (L. 30.295/1) en 4 juni 1998 (L. 30.296/1).

Uit wat voorafgaat volgt dat de in de ontwerpen L. 30.293/1, L. 30.294/1, L. 30.295/1 en L. 30.296/1 vervatte regeling overbodig is en dat de intrekking van de desbetreffende koninklijke besluiten niet toelaatbaar kan worden geacht.

Om die redenen acht de Raad van State, afdeling wetgeving, het raadzaam af te zien van een nader onderzoek van de ontwerpen L. 30.293/1, L. 30.294/1, L. 30.295/1 en L. 30.296/1.

CONTEXTE DANS LEQUEL SE SITUENT LES PROJETS

1. Le projet L. 30.292/1 soumis pour avis entend rapporter l'arrêté royal du 23 avril 1997 modifiant l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités et le remplacer par un texte identique produisant ses effets le 1er juin 1997.

Ce remplacement fait suite à l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, section d'administration, contre l'arrêté royal du 23 avril 1997 précité (1). L'unique moyen que soulève la requête en annulation est la composition irrégulière de la commission de convention entre les praticiens de l'art infirmier et les organismes assureurs qui a formulé les propositions sur lesquelles se fonde l'arrêté royal du 23 avril 1997 et qui sont prescrites par l'article 35 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Les auteurs du projet L. 30.292/1 entendent essentiellement remédier rétroactivement au vice de forme soulevé dans la requête en annulation précitée.

(1) En cause de M. DUMONT contre l'Etat belge, représenté par le Ministre des Affaires sociales (numéro de rôle A 74.809/VI-13.972). La demande de suspension, dont a fait l'objet le même arrêté royal, a été rejetée par l'arrêt n° 68.113 du 12 septembre 1997.

2. Les projets L. 30.293/1, L. 30.294/1, L. 30.295/1 et L. 30.296/1 entendent rapporter les arrêtés modificatifs ultérieurs de l'article 8 de l'annexe de l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, telle que cette disposition avait été remplacée par l'arrêté royal du 23 avril 1997 dont l'annulation est demandée, et les remplacer rétroactivement par des textes identiques à ceux que les projets entendent rapporter.

Les auteurs des projets précités considèrent manifestement que l'annulation éventuelle de l'arrêté royal du 23 avril 1997 par le Conseil d'Etat, section d'administration, emporte que les arrêtés modificatifs ultérieurs de la disposition insérée dans la nomenclature des prestations de santé par l'arrêté royal annulé, doivent également être regardés comme annulés.

EXAMEN DES PROJETS

En ce qui concerne le projet L. 30.292/1

1. Selon la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, section de législation, celui-ci s'abstient de prendre position, dans son avis, sur une affaire en instance devant le juge, en l'occurrence, une affaire dont est saisie la section d'administration.

.../...

Vu toutefois le caractère limité et la spécificité du vice de forme soulevé par la partie requérante dans le cadre du recours en annulation qu'elle a introduit contre l'arrêté royal du 23 avril 1997, le Conseil d'Etat, section de législation, estime qu'il n'est pas nécessairement tenu de se prononcer, dans son avis, sur des questions de droit également à l'examen dans l'affaire en instance devant la section d'administration.

Le Conseil d'Etat, section de législation, ne s'estime dès lors pas contraint, pour ce motif, de renoncer à l'examen du projet L. 30.292/1.

2. Toutefois, dès lors que les dispositions inscrites dans le projet L. 30.292/1 correspondent quasiment, quant au fond, aux règles énoncées dans l'arrêté royal du 23 avril 1997 sur lesquelles le Conseil d'Etat, section de législation, a déjà rendu, le 15 avril 1997, l'avis L. 26.309/1, épuisant ainsi sa compétence d'avis sur ce point, l'examen du projet L. 30.292/1 soumis actuellement pour avis reste limité aux aspects des dispositions qui sont neufs par comparaison à l'arrêté royal du 23 avril 1997.

.../...

3. Si les formalités préalables ont été dûment respectées (1) en ce qui concerne les dispositions en projet, il s'impose néanmoins de formuler les observations suivantes au sujet du texte du projet L. 30.292/1.

3.1. Selon l'article 2 du projet, celui-ci produit ses effets le 1er juin 1997, soit la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 23 avril 1997, faisant l'objet du recours en annulation.

En ce qui concerne cette adaptation rétroactive de la nomenclature des prestations de santé, le Conseil d'Etat, section de législation, estime devoir souligner que l'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible qu'à certaines conditions.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que lorsqu'il existe un fondement légal à cet effet, lorsque la rétroactivité se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des droits acquis.

(1) Les propositions de la commission de convention entre les praticiens de l'art infirmier et les organismes assureurs, sur lesquelles se fondent les dispositions en projet, ont été formulées dans le respect de l'autorité de la chose jugée de l'arrêt d'annulation n° 72.579 du 18 mars 1998 pour ce qui concerne la composition de la commission de convention concernée.

Il s'impose que les auteurs du projet vérifient s'il existe l'un des motifs énumérés pour justifier l'attribution d'un effet rétroactif aux dispositions énoncées dans le projet L. 30.292/1.

3.2. L'article 3 du projet L. 30.292/1 dispose que le texte en projet "remplace" celui de l'arrêté royal du 23 avril 1997 "à partir du 1er juin 1997".

Pareil "remplacement" rétroactif consiste à rapporter l'arrêté royal concerné, ce qui n'est pas inadmissible, compte tenu du recours en annulation en cours devant la section d'administration.

Il s'impose dès lors d'écrire à l'article 3 du projet L. 30.292/1 :

"L'arrêté royal du 23 avril 1997 modifiant l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, est rapporté".

En ce qui concerne les projets L. 30.293/1, L. 30.294/1, L. 30.295/1 et L. 30.296/1

Les dispositions énoncées dans les projets L. 30.293/1, L. 30.294/1, L. 30.295/1 et L. 30.296/1 consistent à rapporter les arrêtés royaux modificatifs de l'article 8 de l'annexe de l'arrêté royal du 14 septembre 1984

.../...

précité, après que celui-ci eut été remplacé par l'arrêté royal du 23 avril 1997 (1).

Pareil retrait d'arrêtés royaux devenus définitifs, qui ne font pas l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, section d'administration, n'est pas admissible.

En outre, l'annulation éventuelle de l'arrêté royal du 23 avril 1997 ne peut pas emporter l'annulation des arrêtés royaux qui ont modifié ultérieurement l'article 8 de l'annexe de l'arrêté royal du 14 septembre 1984, ni avoir pour effet qu'il faille également les considérer comme étant annulés. En effet, les arrêtés modificatifs ne peuvent être annulés par la section d'administration que pour autant qu'ils fassent eux-mêmes l'objet d'un recours en annulation, ce qui n'est toutefois pas le cas des arrêtés modificatifs que les projets L. 30.293/1, L. 30.294/1, L. 30.295/1 et L. 30.296/1 entendent rapporter.

Il résulte de ce qui précède que les dispositions inscrites dans les projets L. 30.293/1, L. 30.294/1, L. 30.295/1 et L. 30.296/1 sont superflues et que le retrait des arrêtés royaux en question ne peut être regardé comme admissible.

(1) Il s'agit notamment des arrêtés royaux des 9 juin 1999 (L. 30.293/1), 28 janvier 1999 (L. 30.294/1), 8 juillet 1997 (L. 30.295/1) et 4 juin 1998 (L. 30.296/1).

VM

- 15 -

L. 30.292/1
L. 30.293/1
L. 30.294/1
L. 30.295/1
L. 30.296/1

Pour ces motifs, le Conseil d'Etat, section de législation, estime judicieux de s'abstenir d'examiner les projets L. 30.293/1, L. 30.294/1, L. 30.295/1 et L. 30.296/1 de manière plus approfondie.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

A. BEIRLAEN,

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. SMETS,

staatsraad,
conseiller d'Etat,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

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

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

griffier,
greffier.

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

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. A. BEIRLAEN.

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,

A. BECKERS

A. BEIRLAEN