

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.420/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 31.420/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 20 maart 2001 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de gegevens inzake te tarifieren verstrekkingen die de tarifieringsdiensten aan de verzekeringsinstellingen moeten meedelen", heeft op 22 maart 2001 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 20 mars 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "déterminant les données relatives aux fournitures à tarifier que les offices de tarification doivent transmettre aux organismes assureurs", a donné le 22 mars 2001 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.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

"(deze reglementering het) kader schept voor het eerste luik van de gegevensoverdracht in het kader van Farmanet (zijnde van de tarifieringsdiensten naar de verzekeringsinstellingen); dat de gegevensoverdracht volgens dit reglementair kader moet gebeuren voor alle afleveringen vanaf de maand januari 2001, omdat deze gegevensinzameling moet dienen voor de installatie van de remgeldteller met het oog op de integratie van geneesmiddelen in de sociale en fiscale franchise en het hiervoor absoluut noodzakelijk is dat deze gegevens worden ingezameld op het niveau van de individuele rechthebbenden; dat bij gebrek aan reglementair kader momenteel een overgangsfase is ingevoerd waarin echter de overeenstemming tussen de boekhoudkundige gegevens en de gegevens die ingezameld worden voor de franchise niet volledig is verzekerd en dat er zo vlug mogelijk volledige overeenstemming moet gebracht worden tussen deze gegevens; dat de overgangsfase kan beëindigd worden en de overeenstemming kan bereikt worden door publicatie van dit besluit".

*

* *

Gelet op de korte termijn die hem voor het uitbrengen van zijn advies is toebedeeld heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, zich beperkt tot het maken van de volgende opmerkingen.

.../...

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe de wijze te regelen waarop de tarifieringsdiensten aan de verzekeringsinstellingen de gegevens bezorgen betreffende de farmaceutische verstrekkingen waarvoor zij tarifieringsdiensten uitvoeren.

De Koning geeft met de ontworpen regeling uitvoering aan de opdrachten die hem zijn toebedeeld in het zesde, het zevende, het achtste en het tiende lid van artikel 165 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994. De betrokken wetsbepalingen strekken het ontwerp derhalve tot rechtsgrond, met dien verstande dat niettemin het hierna volgende voorbehoud dient te worden geformuleerd bij artikel 6 van het ontwerp.

2. In artikel 6 van het ontwerp lijkt de bevoegdheid die wordt verleend aan het Verzekeringscomité om de betrokken "onderrichtingen" en "instructies" vast te leggen, van verordenende aard te zijn.

Dergelijke delegatie aan een orgaan van een openbare instelling kan enkel toelaatbaar worden geacht in de mate dat de door dat orgaan vast te leggen "onderrichtingen" en "instructies" een beperkte en technische draagwijdte hebben.

.../...

Men weet immers dat, wanneer dat laatste niet het geval is, afbreuk dreigt te worden gedaan aan de algemene principes van het publiek recht, aangezien erdoor kan worden geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht. Een openbare instelling of een orgaan ervan kan in principe niet verordenend optreden.

Indien bijgevolg de in artikel 6 van het ontwerp bedoelde "onderrichtingen" en "instructies" niet de beperkte en technische draagwijdte hebben waarop zo-even is bedoeld, zal de inhoud ervan door de Koning zelf moeten worden vastgesteld.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De ontworpen regeling hangt samen met de regeling die inzake de erkenning van de tarifieringsdiensten is vervat in het ontwerp van besluit "tot vaststelling van de erkenningscriteria voor de tarifieringsdiensten", dat het voorwerp is van de eveneens bij de Raad van State, afdeling wetgeving, ingediende adviesaanvraag 31.264/1.

De samenhang tussen het heden om advies voorgelegde ontwerp en het ontwerp 31.264/1 blijkt in het bijzonder uit artikel 1, e), van het voorliggende ontwerp, waarin voor de omschrijving van het begrip "tarifieringsdienst" wordt verwezen naar de in het ontwerp 31.264/1 vervatte erkenningsregeling, en uit artikel 4 van het voorliggende ontwerp, aangezien de aanwerving van de erin vermelde veiligheidsconsulenten slechts verplicht wordt gesteld met

.../...

toepassing van de regeling die is vervat in het ontwerp 31.264/1.

Wil men derhalve voorkomen dat de voornoemde bepalingen van het voorliggende ontwerp onwerkzaam blijven, dan dient erop te worden toegezien dat de regeling die is vervat in het ontwerp 31.264/1 in werking treedt of zal zijn getreden op het ogenblik dat het heden om advies voorgelegde ontwerpbesluit in werking treedt.

2. In het ontwerp worden, vooral in de Nederlandse tekst, verschillende termen gebruikt om ermee de mededeling van gegevens aan de verzekeringsinstellingen te omschrijven. Zo wordt de Franse term "transmettre" in de Nederlandse tekst afwisselend weergegeven door "meedelen" (opschrift van het ontwerp en artikel 5), "verstrekken" (artikel 3), "overmaken" (artikelen 4 en 6) en "overdragen" (opschrift hoofdstuk II).

Het hoeft geen betoog dat de rechtszekerheid is gebaat met een eenvormige terminologie. De stellers van het ontwerp dienen derhalve, vooral wat de Nederlandse tekst betreft, een grotere uniformiteit in het door hen gehanteerde begrippenapparaat tot stand te brengen, waarbij het aanbeveling verdient de in artikel 165 van de gecoördineerde wet gebruikte terminologie voor ogen te houden.

.../...

3. Er wordt best vermeden om in een normatieve tekst woorden te gebruiken zoals "moeten" of "dienen te" (zie onder meer de artikelen 3 en 5 van het ontwerp), aangezien de verplichting reeds uit de normatieve bepaling zelf voortvloeit. Waar nodig zal de redactie van het ontwerp in het licht van die vaststelling moeten worden aangepast (1).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met de opmerking die bij artikel 9 van het ontwerp wordt gemaakt, dient in de aanhef tevens te worden verwezen naar de op te heffen besluiten die in het betrokken artikel worden vermeld. Die verwijzing dient te gebeuren in twee afzonderlijke leden, in te voegen na het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar de wetsbepalingen die het ontwerp tot rechtsgrond strekken.

2. Het is gebruikelijk dat, indien in de aanhef van een besluit wordt verwezen naar de met betrekking tot dat besluit verleende adviezen, zulks gebeurt in chronologische

(1) Dat houdt bijvoorbeeld in dat in de inleidende zin van artikel 5 van het ontwerp moet worden geschreven "Onverminderd de bepalingen van artikel 6 delen de tarifieringsdiensten aan de verzekeringsinstellingen de gegevens mee die ..." in plaats van "Onverminderd de bepalingen van artikel 6 moeten de tarifieringsdiensten aan de verzekeringsinstellingen de gegevens meedelen die ...".

volgorde. Tevens wordt telkens beter eerst het orgaan vermeld dat het desbetreffende advies heeft gegeven en pas daarna de datum of data waarop dat is gebeurd.

Diverse leden van de aanhef van het om advies voorgelegde ontwerp moeten aan deze legistieke richtlijnen worden aangepast.

3. Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de motivering van het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag die in deze laatste voorkomt, worden overgenomen in de aanhef. Het achtste lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, dient, rekening houdend hiermee, te worden aangepast.

4. In het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State vermeldt men het nummer van dat advies.

5. De zinsnede "en op het advies van Onze in Raad vergaderde Ministers" die voorkomt in de voordrachtformule, moet worden geschrapt.

Artikel 7

.../...

Luidens artikel 7 van het ontwerp worden de in artikel 6 bedoelde instructies zonder verwijl gepubliceerd bij middel van een omzendbrief aan de tariferingsdiensten en aan de verzekeringsinstellingen.

.../...

Dergelijke bepaling hoort, omwille van haar intern-bestuurlijke draagwijdte, niet thuis in het ontwerp. Artikel 7 wordt bijgevolg beter weggelaten. De volgende artikelen dienen dan uiteraard te worden vernummerd.

Artikel 8

Luidens artikel 8 zijn de bepalingen van het besluit voor de eerste keer van toepassing op de gegevens betreffende de verstrekkingen "verricht in de maand januari 2000". Onder meer uit de motivering van het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag valt evenwel af te leiden dat de verstrekkingen "verricht in de maand januari 2001" worden bedoeld, zodat de redactie van artikel 8 van het ontwerp alleszins op dat punt moet worden aangepast.

Daarenboven moet worden opgemerkt dat, in zoverre artikel 8 van het ontwerp zou neerkomen op het geven van een retroactieve werking aan de ontworpen regeling, die retroactiviteit moet kunnen worden ingepast in één van de gevallen waarin de terugwerkende kracht toelaatbaar is.

In dat verband mag in herinnering worden gebracht dat het geven van terugwerkende kracht aan een besluit enkel toegelaten is ingeval daarvoor een wettelijke grondslag bestaat, de terugwerkende kracht betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zover de terugwerkende kracht noodzakelijk is voor de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen rechten worden aangetast.

.../...

Artikel 9

De opheffing van de in artikel 9 van het ontwerp vermelde besluiten zal, luidens die bepaling, gebeuren "vanaf de datum die zal worden bepaald door de Minister van Sociale Zaken".

Dergelijke bepaling heeft tot gevolg dat de in het ontwerp geregelde aangelegenheid bij de inwerkingtreding van de ontworpen regeling het voorwerp kan zijn van twee verschillende reglementeringen, wat uiteraard niet bevorderlijk is voor de rechtszekerheid en voor de werkbaarheid van de toe te passen regelgeving.

Om die reden dient de zinsnede "vanaf de datum die zal worden bepaald door de Minister van Sociale Zaken", die voorkomt op het einde van artikel 9, te worden geschrapt en moeten de in dat artikel vermelde besluiten worden opgeheven vanaf de inwerkingtreding van het ontworpen besluit.

Indien bij de stellers van het ontwerp de bedoeling zou voorliggen om de bestaande reglementering nog in bepaalde gevallen van toepassing te laten, zou aan die bedoeling vorm moeten worden gegeven door middel van een in die zin geredigeerde overgangsbepaling, die in een afzonderlijk artikel aan het ontwerp moet worden toegevoegd.

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

"(deze reglementering het) kader schept voor het eerste luik van de gegevensoverdracht in het kader van Farmanet (zijnde van de tarifieringsdiensten naar de verzekeringsinstellingen); dat de gegevensoverdracht volgens dit reglementair kader moet gebeuren voor alle afleveringen vanaf de maand januari 2001, omdat deze gegevensinzameling moet dienen voor de installatie van de remgeldteller met het oog op de integratie van geneesmiddelen in de sociale en fiscale franchise en het hiervoor absoluut noodzakelijk is dat deze gegevens worden ingezameld op het niveau van de individuele rechthebbenden; dat bij gebrek aan reglementair kader momenteel een overgangsfase is ingevoerd waarin echter de overeenstemming tussen de boekhoudkundige gegevens en de gegevens die ingezameld worden voor de franchise niet volledig is verzekerd en dat er zo vlug mogelijk volledige overeenstemming moet gebracht worden tussen deze gegevens; dat de overgangsfase kan beëindigd worden en de overeenstemming kan bereikt worden door publicatie van dit besluit".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat, section de législation, s'est limité à formuler les observations suivantes.

.../...

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis tend à fixer les modalités selon lesquelles les offices de tarification communiquent aux organismes assureurs les données concernant les fournitures pharmaceutiques pour lesquelles ils effectuent des opérations de tarification.

Par les dispositions en projet, le Roi pourvoit à l'exécution de missions qui Lui ont été confiées par les sixième, septième, huitième et dixième alinéas de l'article 165 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994. Les dispositions légales susmentionnées constituent dès lors le fondement légal du projet, sans préjudice toutefois de la réserve qui sera formulée ci-après en ce qui concerne l'article 6 du projet.

2. La compétence que l'article 6 du projet attribue au Comité de l'assurance en ce qui concerne l'établissement de "directives" et d'"instructions" semble être de nature réglementaire.

Pareille délégation à un organe d'un organisme public ne saurait être admise que si les "directives" et les "instructions" qu'il appartient à cet organe d'établir ont une portée limitée et technique.

Si tel n'est pas le cas, les principes généraux du droit public risquent en effet d'être violés, le principe de l'unité du pouvoir réglementaire pouvant être mis à mal.

.../...

Ni les organismes publics ni leurs organes ne sont en principe habilités à édicter des règlements.

Si par conséquent les "directives" et les "instructions" visées à l'article 6 du projet devaient ne pas avoir la portée limitée et technique évoquée ci-dessus, c'est le Roi Lui-même qui devra en déterminer le contenu.

OBSERVATIONS GENERALES

1. La réglementation en projet est connexe au régime d'agrément des offices de tarification inscrit dans le projet d'arrêté "déterminant les critères d'agrément des offices de tarification" qui a également été soumis au Conseil d'Etat, section de législation, et qui est inscrit au rôle sous le numéro 31.264/1.

Le lien existant entre le projet présentement soumis pour avis et le projet 31.264/1 ressort en particulier de l'article 1er, e), du présent projet, qui, pour définir la notion d'"office de tarification", se réfère aux règles d'agrément énoncées dans le projet 31.264/1, ainsi que de l'article 4 du présent projet, dès lors que le recrutement des conseillers en sécurité qui y sont visés n'est rendu obligatoire qu'en application des dispositions du projet 31.264/1.

Si l'on veut par conséquent éviter que les dispositions précitées du projet présentement examiné ne demeurent inopérantes, il y a lieu de veiller à ce que les dispositions du projet 31.264/1 entrent en vigueur

.../...

simultanément à ou avant celles de l'arrêté en projet présentement soumis pour avis.

2. Différents termes sont utilisés dans le texte pour définir la communication de données aux organismes assureurs, et ce surtout dans le texte néerlandais. Le terme français "transmettre" y est ainsi traduit alternativement par "meedelen" (intitulé du projet et article 5), "verstrekken" (article 3), "overmaken" (articles 4 et 6) et par "overdragen" (intitulé du chapitre II).

Il va sans dire que le recours à une terminologie uniforme contribue à la sécurité juridique. Les auteurs du projet devraient par conséquent uniformiser la terminologie employée, surtout en ce qui concerne le texte néerlandais, en s'inspirant de celle de l'article 165 de la loi coordonnée.

3. Dans la mesure où l'obligation résulte déjà du caractère normatif de la disposition elle-même, mieux vaudrait éviter d'employer le verbe "devoir" dans un texte normatif (voir notamment les articles 3 et 5 du projet). La rédaction du projet devra être adaptée en conséquence là où cela s'avérera nécessaire ⁽¹⁾.

(1) Cela implique par exemple qu'il y aurait lieu d'écrire dans le phrase introductive de l'article 5 du projet "Sans préjudice des dispositions de l'article 6, les offices de tarification transmettent aux organismes assureurs les données qui ..." au lieu de "Sans préjudice des dispositions de l'article 6, les offices de tarification doivent transmettre aux organismes assureurs les données qui ...".

EXAMEN DU TEXTEPréambule

1. Compte tenu de l'observation formulée au sujet de l'article 9 du projet, le préambule devrait également viser les arrêtés à abroger que mentionne cet article. Cette référence devra faire l'objet de deux alinéas distincts, qu'il conviendra d'insérer à la suite de l'alinéa du préambule visant les dispositions légales qui constituent le fondement légal du projet.

2. Conformément à l'usage, le préambule d'un arrêté doit viser les avis donnés au sujet de cet arrêté en respectant l'ordre chronologique. Il serait par ailleurs préférable de mentionner dans le visa d'abord l'organe qui a émis l'avis en question et seulement ensuite la ou les dates de ces avis.

Plusieurs alinéas du préambule du projet soumis pour avis devraient être adaptés en fonction de ces règles légistiques.

3. Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la motivation de l'urgence invoquée dans la demande d'avis doit être reproduite dans le préambule. Le huitième alinéa du préambule du projet soumis pour avis devrait être adapté en conséquence.

.../...

4. L'alinéa du préambule qui vise l'avis du Conseil d'Etat devrait mentionner le numéro de cet avis.

5. Il y aurait lieu de supprimer le membre de phrase "et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil", qui figure dans le proposant.

Article 7

L'article 7 du projet prévoit que les instructions visées à l'article 6 sont publiées sans délai par voie de circulaire adressée aux offices de tarification et aux organismes assureurs.

Pareille disposition n'a pas sa place dans le projet dans la mesure où elle a trait à la gestion interne. Il serait par conséquent préférable de supprimer l'article 7. Il va sans dire qu'il faudra renuméroter les articles suivants.

Article 8

Selon l'article 8, les dispositions de l'arrêté s'appliquent pour la première fois aux données relatives aux prestations "effectuées durant le mois de janvier 2000". Il peut néanmoins s'inférer notamment de la motivation de l'urgence de la demande d'avis que ce sont les prestations "effectuées durant le mois de janvier 2001" qui sont visées, de sorte qu'il y aurait en tous cas lieu d'adapter la rédaction de l'article 8 du projet à cet égard.

On observera par ailleurs que, dans la mesure où l'article 8 impliquerait la rétroactivité du régime en projet, cette rétroactivité doit pouvoir s'inscrire dans l'un des cas où elle est admissible.

A cet égard, il est utile de rappeler que l'attribution d'un effet rétroactif à un arrêté 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 sans porter atteinte, en principe, à des droits acquis.

Article 9

Les arrêtés mentionnés à l'article 9 du projet, sont abrogés aux termes de cet article, "à partir de la date qui sera fixée par le Ministre des Affaires sociales".

Il résulte de pareille disposition qu'à l'entrée en vigueur des dispositions en projet, la matière réglée par le projet pourrait être régie par deux réglementations différentes, ce qui ne contribue évidemment pas à la sécurité juridique ni à l'applicabilité de la réglementation.

Il y aurait dès lors lieu de supprimer le membre de phrase "à partir de la date qui sera fixée par le Ministre des Affaires sociales", qui figure à la fin de l'article 9, et d'abroger les arrêtés qui y sont cités à partir de l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet.

Si les auteurs du projet souhaitent que la réglementation existante continue à s'appliquer dans un certain nombre de cas, ils devraient insérer dans le projet un article distinct contenant une disposition transitoire rédigée en ce sens.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME,
Messieurs

J. BAERT,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

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.

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 de H. G. DE BLEECKERE, 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. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME