

Travail
Oligotomographie *Coördinatie*

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.534/1

AVIS 31.534/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

DE RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 13 april 2000 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling voor de jaren 1999 en 2000 van de ten laste van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen aangerekende kosten, verbonden aan de mededeling van de gegevens inzake te tarifieren verstrekkingen die de tarifieringsdiensten aan het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering moeten meedelen", heeft op 10 juli 2001 het volgende advies gegeven :

LE CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 13 avril 2000, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "déterminant pour les années 1999 et 2000 les coûts imputés à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités et liés à la transmission des données concernant les prestations à tarifier que les offices de tarification doivent transmettre à l'Institut national d'assurance maladie-invalidité", a donné le 10 juillet 2001 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe voor de jaren 1999 en 2000 de ten laste van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen aan te rekenen kosten te bepalen, die zijn verbonden aan de mededeling van de gegevens inzake te tarifieren verstrekkingen aan het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering door de tarifieringsdiensten (artikel 1). Voor het jaar 2000 wordt daartoe bovendien in een systeem van toekenning van maandelijkse voorschotten voorzien (artikel 1, tweede lid).

Het ontwerp bevat voorts een regeling inzake het bijhouden en het ter beschikking stellen door de tarifieringsdiensten van de bewijsstukken met betrekking tot de voornoemde kosten (artikelen 2 en 3) en schrijft de nadere uitwerking voor van bepaalde controleprocedures (artikel 4).

2.1. De ontworpen regeling vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 165, elfde lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, en - in samenhang daarmee - in artikel 4 van het koninklijk besluit van 29 februari 1996 tot vaststelling van de gegevens inzake te tarifieren verstrekkingen die de tarifieringsdiensten aan het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering moeten medelen en tot regeling van de daaraan verbonden kosten.

Artikel 165, elfde lid, van de gecoördineerde wet, luidt :

"De Koning bepaalt, bij een in Ministerraad overlegd besluit, dat uitwerking heeft op 1 juli 1983, in welke gevallen en onder welke voorwaarden de kosten die uit de hiervoor bedoelde verplichting voortvloeien kunnen worden aangerekend op de begroting van de administratiekosten van het Instituut en volledig ten laste kunnen worden genomen van de sector geneeskundige verzorging" ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ De "hiervoor bedoelde verplichting" betreft de mededeling van gegevens die in de ontworpen regeling aan de orde is.

Artikel 4, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 29 februari 1996, luidt :

"Als bijdrage van de verzekering voor geneeskundige verzorging in de kosten die voortvloeien uit het doorsturen van de voornoemde gegevens, worden de gefactureerde nettobedragen betreffende in het artikel 2, eerste lid, bedoelde farmaceutische verstrekkingen en, in het artikel 2, tweede lid, bedoelde bijkomende wachtbedragen, verhoogd met een percentage dat, jaarlijks, bij koninklijk besluit, op advies van de in raad vergaderde Ministers en op voordracht van de Minister van Sociale Zaken, wordt vastgesteld na advies van de Algemene Raad en van het Comité van de verzekering voor geneeskundige verzorging".

Artikel 4, § 2, eerste lid, van hetzelfde koninklijk besluit bepaalt :

"De (percenten van de in § 1 bedoelde nettobedragen) en de belasting op de toegevoegde waarde die moet worden toegepast, zijn ten laste van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen. Ze worden aangerekend op de administratiekosten van de Dienst voor geneeskundige verzorging van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering".

2.2. Artikel 1, eerste lid, van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 165, elfde lid, van de gecoördineerde wet, gelezen in samenhang met artikel 4 van het koninklijk besluit van 29 februari 1996.

2.3. Artikel 1, tweede lid, en de overige bepalingen van het ontwerp, vinden uitsluitend rechtsgrond in artikel 165, elfde lid, van de gecoördineerde wet, met dien verstande uiteraard dat de "punten", die in artikel 2 van het ontwerp worden opgesomd, een voldoende rechtstreeks verband moeten vertonen met de verplichting tot mededeling van gegevens, die in artikel 165, elfde lid, van de gecoördineerde wet wordt beoogd ⁽²⁾. Is dat niet geval, dan kan het ontwerp op dat punt geen voldoende rechtsgrond vinden in de voornoemde wetsbepaling.

(2) Het bestaan van een voldoende rechtstreeks verband kan worden betwijfeld of is op zijn minst onduidelijk wat bepaalde onderdelen van de in artikel 2 van het ontwerp opgenomen opsomming betreft (zie bijvoorbeeld artikel 2, 7°).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

De ontworpen regeling moet worden gelezen in samenhang met het bepaalde in artikel 4 van het koninklijk besluit van 29 februari 1996. Dergelijk procédé van regelgeving verdient geen aanbeveling en kan enkel worden gebillijkt in het licht van de vaststelling dat het ontwerp uitsluitend op de jaren 1999 en 2000 betrekking heeft. Indien evenwel de toepassing van de ontworpen regeling ook nog na 2000 zou worden verdergezet, zou het aanbeveling verdienen de ontworpen regeling in het koninklijk besluit van 29 februari 1996 te integreren en er aldus op een duidelijke wijze blijk van te geven dat de regeling, die aanvankelijk enkel bedoeld was voor de jaren 1999 en 2000, de gangbare regeling is geworden.

Opschrift

Rekening houdend met de strekking van de ontworpen regeling, zoals die zo-even is weergegeven, late men het opschrift van het ontwerp beter aanvangen als volgt :

"Koninklijk besluit tot vaststelling, voor de jaren 1999 en 2000, van het bedrag en de voorwaarden van het ten laste nemen door de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen van de kosten, verbonden aan ...".

Aanhef

1. In de Franse tekst, schrijve men in fine van het eerste lid van de aanhef :
"l'article 165, alinéa 11;".

2. Na het eerste lid van de aanhef dient een nieuw lid te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 4 van het koninklijk besluit van 29 februari 1996.

.../...

3. In de aanhef van een besluit dient enkel te worden verwezen naar de rechtens verplichte voorstellen, adviezen of akkoorden. Het tweede lid van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd en waarin wordt verwezen naar een aantal niet verplichte voorstellen van de Overeenkomstencommissie apothekers-verzekeringsinstellingen, kan derhalve worden geschrapt.

4. Het verdient aanbeveling om, wanneer wordt verwezen naar adviezen, telkens eerst melding te maken van het orgaan dat het advies heeft uitgebracht en pas daarna van de datum of data waarop dat is gebeurd. De redactie van het derde tot het vijfde lid van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd zal, rekening houdend daarmee, moeten worden aangepast, waarbij telkens het woord "uitgebracht" dient vervangen te worden door "gegeven".

5. Gelet op de meest recente wetgevingstechnische voorschriften stelle men het zevende lid van de aanhef als volgt :

"Gelet op het besluit van de Ministerraad, over het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van een maand;".

Artikel 1

1. In de Franse tekst van artikel 1, eerste lid, van het ontwerp dient het opschrift van het koninklijk besluit van 29 februari 1996 correct te worden weergegeven, wat inhoudt dat moet worden geschreven "... et réglant les frais y afférents, ..." in plaats van "..., et réglant les coûts y afférents, ...".

2. In de laatste zin van artikel 1, tweede lid, van het ontwerp wordt voor het jaar 2000 voorzien in een voorschottenregeling. Tenzij dergelijke regeling in de praktijk reeds is toegepast, kan zij niet worden ingevoerd voor een voorbije periode. Heeft de

.../...

regeling inderdaad reeds toepassing gekregen voor het jaar 2000, dan wordt aan de ontworpen regeling op dat punt best terugwerkende kracht gegeven.

Er mag trouwens worden opgemerkt dat nog andere artikelen van het ontwerp, zoals de artikelen 2 en 3, in bepaalde verplichtingen voorzien die voor het verleden niet meer kunnen worden nagekomen, zodat de vraag rijst of de ontworpen regeling op die punten wel werkbaar is in zoverre het toekennen van een bijdrage in de kosten afhankelijk wordt gemaakt van de nakoming van die verplichtingen.

Artikel 2

1. Rekening houdend met het bepaalde in artikel 3 van het ontwerp worden in de inleidende zin van artikel 2 de woorden "gedurende de in artikel 1 vastgestelde periodes" beter vervangen door de woorden "voor de in artikel 1 vastgestelde periodes".

2. In artikel 2, 1°, schrijve men "... voor de omschakeling naar de euro;" in plaats van "... voor de omschakeling naar de Euro;".

Artikel 4

In zoverre artikel 4 van het ontwerp erop neerkomt dat de controle-procedures worden vastgesteld door de Overeenkomstencommissie apothekers-verzekeringsinstellingen, moet worden opgemerkt dat dergelijke delegatie aan een orgaan van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering van verordenende bevoegdheid met betrekking tot een essentieel onderdeel van de ontworpen regeling niet te verenigen valt met de beginselen die aan het Belgische publiekrecht ten grondslag liggen, zoals onder meer dat betreffende de eenheid van de verordenende macht die in principe bij de Koning berust.

Daarenboven is onduidelijk wat de precieze draagwijdte is van de "samenspraak" die artikel 4 van het ontwerp voorschrijft, althans in de Nederlandse tekst.

Er is inderdaad een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst. Luidens de Nederlandse tekst worden de controleprocedures immers uitgewerkt "in samenspraak met de Dienst voor administratieve controle", terwijl in de Franse tekst wordt geschreven "Les procédures de contrôle sont élaborées par le Service de contrôle administratif ...".

Artikel 5

De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet niet welke specifieke reden kan verantwoorden waarom wordt afgeweken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten. Indien geen dergelijke reden valt aan te wijzen, moet artikel 5 uit het ontwerp worden weggelaten.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis entend déterminer pour les années 1999 et 2000 ~~les coûts à imputer à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités qui sont liés à la~~ transmission par les offices de tarification des données concernant les prestations à tarifier à l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (article 1^{er}). Un système d'octroi d'acomptes mensuels est en outre prévu à cet effet pour l'année 2000 (article 1^{er}, alinéa 2).

Le projet comprend également des dispositions concernant la conservation et la mise à disposition, par les offices de tarification, des documents justificatifs concernant les coûts susvisés (articles 2 et 3) et prescrit l'élaboration de certaines procédures de contrôle (article 4).

2.1. La réglementation en projet tire en principe son fondement légal de l'article 165, alinéa 11, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet et - corrélativement - de l'article 4 de l'arrêté royal du 29 février 1996 déterminant les données relatives aux fournitures à tarifier que les offices de tarification doivent transmettre à l'Institut national d'assurance maladie-invalidité et réglant les frais y afférents.

L'article 165, alinéa 11, de la loi coordonnée, s'énonce comme suit :

"Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres qui produit ses effets le 1^{er} juillet 1983, dans quels cas et sous quelles conditions les frais résultant de l'obligation susvisée peuvent être imputés au budget des frais d'administration de l'Institut et être pris en charge intégralement par le secteur des soins de santé" ⁽¹⁾.

(1) L'"obligation susvisée" concerne la transmission de données visées dans la réglementation en projet.

L'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 29 février 1996 s'énonce comme suit :

~~"A titre de participation de l'assurance soins de santé dans les frais résultant de la transmission des données précitées, les montants nets facturés relatifs aux fournitures pharmaceutiques visées à l'article 2, alinéa 1^{er}, et aux suppléments de garde visés à l'article 2, alinéa 2, sont majorés d'un pourcentage qui est fixé pour chaque année par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres sur la proposition du Ministre des Affaires sociales et de l'avis du Conseil général et du Comité de l'assurance soins de santé".~~

L'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, du même arrêté royal dispose que :

"Les pourcentages des montants nets visés au § 1^{er} ainsi que la taxe sur la valeur ajoutée qui doit être appliquée, sont à charge de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités. Ils sont imputés aux frais d'administration du Service des soins de santé de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité".

2.2. L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet tire son fondement légal de l'article 165, alinéa 11, de la loi coordonnée, lu en combinaison avec l'article 4 de l'arrêté royal du 29 février 1996.

2.3. L'article 1^{er}, alinéa 2, et les autres dispositions du projet tirent exclusivement leur fondement légal de l'article 165, alinéa 11, de la loi coordonnée, étant entendu que les "points", qui sont énumérés à l'article 2 du projet, doivent présenter un rapport direct suffisant avec l'obligation de transmettre des données, visées à l'article 165, alinéa 11, de la loi coordonnée ⁽²⁾. Si tel n'est pas le cas, le projet ne peut alors trouver sur ce point de fondement légal suffisant dans la disposition de loi susvisée.

⁽²⁾ L'existence d'un rapport direct suffisant peut être mise en doute ou est à tout le moins obscure en ce qui concerne certains éléments de l'énumération figurant à l'article 2 du projet (voir par exemple l'article 2, 7°).

EXAMEN DU TEXTE

Observation préliminaire

La réglementation en projet doit être lue en combinaison avec la règle énoncée à l'article 4 de l'arrêté royal du 29 février 1996. Pareil procédé normatif n'est pas recommandé et ne peut être admis qu'à la lumière de la constatation que le projet concerne exclusivement les années 1999 et 2000. Toutefois, si l'application de la réglementation en projet devait encore être poursuivie après 2000, il serait recommandé d'intégrer la réglementation en projet dans l'arrêté royal du 29 février 1996 et d'indiquer ainsi clairement que la réglementation qui, à l'origine, ne visait que les années 1999 et 2000, est devenue la réglementation ayant cours.

Intitulé

Compte tenu de la portée de la réglementation en projet, telle qu'elle vient d'être exposée, il serait préférable de commencer l'intitulé du projet comme suit :

"Arrêté royal déterminant, pour les années 1999 et 2000, le montant et les conditions de la prise en charge, par l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, des coûts liés à ...".

Préambule

1. A la fin du premier alinéa du préambule, il faut écrire "l'article 165, alinéa 11;"
2. Après le premier alinéa du préambule, il convient d'ajouter un nouvel alinéa faisant référence à l'article 4 de l'arrêté royal du 29 février 1996.

.../...

3. Le préambule d'un arrêté doit uniquement faire référence aux propositions, avis ou accords requis en droit. Le deuxième alinéa du préambule du projet, tel qu'il a été soumis pour avis et qui fait référence à un certain nombre de propositions non obligatoires ~~de la Commission de conventions pharmaciens - organismes assureurs,~~ peut dès lors être supprimé.

4. Lorsqu'il est fait référence à des avis, il est recommandé de faire chaque fois état tout d'abord de l'organe qui a rendu l'avis et ensuite seulement de la date ou des dates où cela s'est fait. La rédaction des troisième, quatrième et cinquième alinéas du préambule du projet, tel qu'il a été soumis pour avis, doit être adaptée en conséquence en remplaçant chaque fois le mot "émis" par "donné".

5. Vu les règles de légistique les plus récentes, il convient de rédiger le septième alinéa du préambule comme suit :

"Vu la délibération du Conseil des ministres sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;"

Article 1^{er}

1. Dans le texte français de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, il convient de reproduire correctement l'intitulé de l'arrêté royal du 29 février 1996 et par conséquent d'écrire "... et réglant les frais y afférents, ..." au lieu de "..., et réglant les coûts y afférents, ...".

2. La dernière phrase de l'article 1^{er}, alinéa 2, du projet, prévoit un régime d'acomptes pour l'année 2000. A moins qu'un tel système n'ait été déjà appliqué dans la pratique, il ne peut être instauré pour une période passée. Si ce système a en effet déjà été appliqué pour l'année 2000, il est alors préférable de faire rétroagir le texte en projet sur ce point.

.../...

Il est d'ailleurs permis de relever que d'autres articles du projet, comme les articles 2 et 3, prévoient certaines obligations qui ne peuvent plus être respectées pour le passé, de sorte que la question se pose de savoir si la réglementation en projet est effectivement praticable sur ces points dans la mesure où l'octroi d'une participation dans les frais est subordonné au respect de ces obligations.

Article 2

1. Compte tenu de la règle énoncée à l'article 3 du projet, il vaut mieux remplacer dans la phrase introductive de l'article 2 les mots "pendant les périodes fixées à l'article 1^{er}" par les mots "pour les périodes fixées à l'article 1^{er}".

2. A l'article 2, 1°, il convient d'écrire "... au passage à l'euro;" au lieu de "... au passage à l'Euro;" .

Article 4

Dans la mesure où l'article 4 du projet implique que les procédures de contrôle sont fixées par la Commission de conventions pharmaciens - organismes assureurs, il convient de relever que pareille délégation, faite à un organe de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, d'un pouvoir réglementaire concernant un élément essentiel de la réglementation en projet n'est pas compatible avec les principes à la base du droit public belge, comme, notamment, celui concernant l'unité du pouvoir réglementaire qui revient en principe au Roi.

En outre, on n'aperçoit pas la portée exacte de la notion de "samenspraak" prescrite par l'article 4 du projet, du moins dans le texte néerlandais.

Il existe en effet une discordance entre le texte français et le texte néerlandais. Selon le texte français, "les procédures de contrôle sont élaborées par le Service de contrôle administratif" alors que le texte néerlandais dispose en effet "De

.../...

Controleprocedures worden uitgewerkt in samenspraak met de Dienst voor administratieve controle ...".

Article 5

Le Conseil d'Etat, section de législation, n'aperçoit pas le motif spécifique pouvant justifier la dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés. S'il ne se trouve pas de pareil motif, il y a lieu d'omettre l'article 5 du projet.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

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 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 par M. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME