

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 32.358/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 32.358/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 11 oktober 2001 door de Minister van Sociale Zaken en de Minister van Volksgezondheid verzocht hun, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994", heeft op 16 oktober 2001 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales et la Ministre de la Santé publique, le 11 octobre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994", a donné le 16 octobre 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

"voor een goed budgettair beheer voor de verzekering voor geneeskundige verzorging, voldoende wetenschappelijk onderbouwde gegevens nodig zijn, en dat maatregelen in de sector zo snel mogelijk genomen moeten kunnen worden op basis van deze gegevens; dat het daardoor nodig is dat de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen kan worden doorgelicht, zodat onderhavig besluit, dat een Comité voor advies inzake de permanente doorlichting van de nomenclatuur opricht, zo vlug mogelijk moet genomen en bekendgemaakt worden".

De Raad van State, afdeling wetgeving, acht het nuttig om er in verband met de aangehaalde motivering op te wijzen dat deze naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de hoven en de rechtbanken.

*
* *

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 VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe bij de Wetenschappelijke raad van de Dienst voor geneeskundige verzorging van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering een nieuwe afdeling in te stellen, namelijk het "Comité voor de permanente doorlichting van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen" (artikel 1).

.../...

Het ontwerp omschrijft de opdrachten van de nieuwe afdeling (artikel 2) en regelt de samenstelling en de werking ervan (artikel 3).

RECHTSGROND EN VORMVOORSCHRIFTEN

1. Het eerste lid van de aanhef van het ontwerp doet ervan blijken dat voor de ontworpen regeling rechtsgrond wordt gezocht in de artikelen 19 en 20 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

In artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wet, wordt bepaald dat de Wetenschappelijke raad bestaat uit verschillende afdelingen, waarvan de Koning op gezamenlijke voordracht van de ministers die respectievelijk de Sociale Zaken en de Volksgezondheid onder hun bevoegdheid hebben, de specifieke opdrachten nader bepaalt, en dat er afdelingen worden opgericht betreffende, onder meer, de permanente doorlichting van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen.

Artikel 20 van de gecoördineerde wet bepaalt dat de Koning de voorzitters en de leden van de verschillende afdelingen van de Wetenschappelijke raad benoemt bij een besluit waarover in de Ministerraad overleg is gepleegd en dat tot stand komt op voordracht van de ministers die respectievelijk de Sociale Zaken en de Volksgezondheid onder hun bevoegdheid hebben. Ook draagt artikel 20 van de gecoördineerde wet de Koning op om "op dezelfde wijze" de werkingsregelen van de afdelingen te bepalen.

2. Het ontwerp kan, wat het instellen van het "Comité voor de permanente doorlichting van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen" (artikel 1) en de omschrijving van de opdrachten ervan (artikel 2) betreft, worden geacht een voldoende rechtsgrond te vinden in artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wet.

Wat evenwel de regeling van de samenstelling van het betrokken comité en het bepalen van de werkingsregels ervan in artikel 3 van het ontwerp betreft, moet worden opgemerkt wat hierna volgt.

3. Rekening houdend met de draagwijdte van artikel 3 van het ontwerp, kan die bepaling geen rechtsgrond vinden in artikel 19 van de gecoördineerde wet. Vraag is derhalve of rechtsgrond voor die bepaling kan worden gevonden in artikel 20 van de gecoördineerde wet.

3.1. Blijkens het ontworpen artikel 10undecies, eerste lid, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 worden de leden van het comité "voorgedragen" of "aangeduid" door diverse personen of instanties.

In zoverre dit erop neerkomt dat de ministers, die worden vermeld in artikel 20 van de gecoördineerde wet, bij de benoeming van de leden van het comité gebonden zijn door de "voordrachten" of de "aanduidingen" bedoeld in het ontworpen artikel 10undecies, eerste lid, en zij met andere woorden niet meer volgens eigen inzicht kunnen overgaan tot de "voordracht" van kandidaat-leden van het comité, wordt op dat punt door het ontwerp afbreuk gedaan aan artikel 20 van de gecoördineerde wet, waarin expliciet wordt bepaald dat benoemingen moeten gebeuren "op voordracht van de ministers die respectievelijk de Sociale Zaken en de Volksgezondheid onder hun bevoegdheid hebben".

Om verenigbaar te zijn met het bepaalde in artikel 20 van de gecoördineerde wet zou de betrokken ministers minstens de keuze moeten worden gelaten uit verschillende, door de diverse personen en instanties voorgestelde kandidaten.

3.2. Luidens het ontworpen artikel 10undecies, tweede lid, duiden de leden de personen aan die hen bij de uitoefening van hun mandaat kunnen vervangen, rekening houdend met de aard van de behandelde materie.

Artikel 20 van de gecoördineerde wet doet ervan blijken dat de leden van de afdelingen van de Wetenschappelijke raad door de Koning moeten worden benoemd. Het staat niet aan deze laatste die bevoegdheid aan de leden van de afdelingen zelf over te laten, zelfs niet wanneer het gaat om de aanduiding van plaatsvervangende leden.

Het ontworpen artikel 10undecies, tweede lid, is derhalve ook op dat punt niet in overeenstemming met artikel 20 van de gecoördineerde wet.

3.3. Het derde tot het vijfde lid van het ontworpen artikel 10undecies bevatten bepalingen die als "werkingsregelen" van het betrokken comité kunnen worden beschouwd.

Krachtens artikel 20 van de gecoördineerde wet dienen dergelijke regelen door de Koning te worden bepaald "op dezelfde wijze" als voor de benoeming van de voorzitters en de leden van de afdelingen het geval is, dat wil zeggen bij een koninklijk besluit waarover in de Ministerraad overleg is gepleegd en na een voordracht van de ministers die respectievelijk de Sociale Zaken en de Volksgezondheid onder hun bevoegdheid hebben.

Vastgesteld moet worden dat over de in het ontworpen artikel 10undecies opgenomen werkingsregelen geen overleg heeft plaats gevonden in de Ministerraad en dat die regelen derhalve niet in overeenstemming met artikel 20 van de gecoördineerde wet zijn tot stand gekomen ⁽¹⁾.

3.4. Uit wat voorafgaat volgt dat artikel 3 van het ontwerp, wat bepaalde onderdelen ervan betreft, niet in overeenstemming is met artikel 20 van de gecoördineerde wet. Evenmin werden de in die wetsbepaling vermelde vormvereisten naar behoren nagekomen.

⁽¹⁾ Alhoewel zulks niet uitdrukkelijk wordt vermeld in artikel 20 van de gecoördineerde wet mag ervan logischerwijze worden uitgegaan dat, onverminderd wat onder 3.1 is opgemerkt, ook wat de regeling van de samenstelling van het comité betreft, het bestaan van een koninklijk besluit is vereist waarover in de Ministerraad overleg is gepleegd.

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 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 le fait que

"voor een goed budgettair beheer voor de verzekering voor geneeskundige verzorging, voldoende wetenschappelijk onderbouwde gegevens nodig zijn, en dat maatregelen in de sector zo snel mogelijk genomen moeten kunnen worden op basis van deze gegevens; dat het daardoor nodig is dat de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen kan worden doorgelicht, zodat onderhavig besluit, dat een Comité voor advies inzake de permanente doorlichting van de nomenclatuur opricht, zo vlug mogelijk moet genomen en bekendgemaakt worden".

Le Conseil d'Etat, section de législation, estime utile de rappeler en ce qui concerne la motivation citée que l'adéquation de celle-ci pourra être contrôlée a posteriori, tant par le Conseil d'Etat, section d'administration, que par les cours et tribunaux.

*
* *

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 DU PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à créer une nouvelle section au Conseil scientifique du Service des soins de santé de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, à savoir le "Comité pour l'examen approfondi, en permanence, (lire : approfondi et permanent) de la nomenclature des prestations de santé" (article 1^{er}).

.../...

Le projet définit les missions de la nouvelle section (article 2) et règle sa composition et son fonctionnement (article 3).

FONDEMENT LEGAL ET FORMALITES

1. Il ressort du premier alinéa du préambule du projet que les dispositions en projet invoquent comme fondement légal les articles 19 et 20 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

L'article 19, alinéa 1^{er}, de la loi coordonnée, dispose que le Conseil scientifique est composé de différentes sections, dont le Roi précise les missions spécifiques, sur proposition conjointe des ministres qui ont respectivement les affaires sociales et la santé publique dans leurs attributions, et que des sections sont créées notamment pour l'examen approfondi, en permanence, de la nomenclature des prestations de santé.

L'article 20 de la loi coordonnée prévoit que les présidents et les membres des différentes sections du Conseil scientifique sont nommés par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, sur proposition des ministres qui ont respectivement les affaires sociales et la santé publique dans leurs attributions. En outre, l'article 20 de la loi coordonnée charge le Roi de déterminer de la même façon les règles de fonctionnement des sections.

2. En ce qui concerne la création du "Comité pour l'examen approfondi, en permanence, de la nomenclature des prestations de santé" (article 1^{er}) et la définition de ses missions (article 2), le projet est censé trouver un fondement légal suffisant dans l'article 19, alinéa 1^{er}, de la loi coordonnée.

Toutefois, en ce qui concerne les dispositions relatives à la composition du comité concerné et au règlement de son fonctionnement (article 3 du projet), il faut formuler les observations suivantes.

.../...

3. Compte tenu de sa portée, l'article 3 du projet ne peut trouver de fondement légal dans l'article 19 de la loi coordonnée. Reste donc à savoir si l'article 20 de la loi coordonnée peut procurer un fondement légal à cette disposition.

3.1. Selon l'article 10undecies, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996, les membres du comité sont "présentés" ou "désignés" par diverses personnes ou instances.

Dans la mesure où cela revient à dire que les ministres, mentionnés à l'article 20 de la loi coordonnée, sont liés, pour la nomination des membres du comité, par les "présentations" ou "désignations", visées à l'article 10undecies, alinéa 1^{er}, en projet, et qu'en d'autres mots, ils ne peuvent plus procéder discrétionnairement à la "présentation" de candidats membres du comité, le projet porte ainsi atteinte à l'article 20 de la loi coordonnée qui prévoit explicitement que les nominations doivent se faire "sur proposition des ministres qui ont respectivement les affaires sociales et la santé publique dans leurs attributions".

Pour que cette disposition soit conciliable avec la règle énoncée à l'article 20 de la loi coordonnée, les ministres concernés devraient au moins avoir la liberté de choisir parmi plusieurs candidats, proposés par les différentes personnes et instances.

3.2. Selon l'article 10undecies, alinéa 2, en projet, les membres désignent les personnes qui peuvent les remplacer dans l'exercice de leur mandat, compte tenu de la nature des matières traitées.

Il ressort de l'article 20 de la loi coordonnée que les membres des sections du Conseil scientifique doivent être nommés par le Roi. Il n'appartient pas à Celui-ci de confier ce pouvoir aux membres des sections mêmes, même lorsqu'il s'agit de désigner des suppléants.

L'article 10undecies, alinéa 2, en projet, n'est donc pas non plus conforme sur ce point avec l'article 20 de la loi coordonnée.

3.3. Les alinéas 3 à 5 de l'article 10undecies en projet comportent des dispositions qui peuvent être considérées comme des "règles de fonctionnement" du comité concerné.

Selon l'article 20 de la loi coordonnée, ces règles doivent être déterminées par le Roi "de la même façon" que pour la nomination des présidents et des membres des sections, c'est-à-dire par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres et après une présentation effectuée par les ministres qui ont respectivement les affaires sociales et la santé publique dans leurs attributions.

Il y a lieu de constater qu'il n'y a pas eu de concertation en Conseil des ministres sur les règles de fonctionnement figurant à l'article 10undecies en projet et que ces règles n'ont donc pas été élaborées en conformité avec l'article 20 de la loi coordonnée ⁽¹⁾.

3.4. Il découle de ce qui précède que l'article 3 du projet n'est partiellement pas conforme à l'article 20 de la loi coordonnée. Les formalités mentionnées dans cette disposition de loi n'ont pas non plus été accomplies correctement.

⁽¹⁾ Bien que l'article 20 de la loi coordonnée ne le dispose pas explicitement, on peut logiquement considérer que, sans préjudice de l'observation faite au 3.1, le règlement de la composition du comité doit également faire l'objet d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME,
Messieurs

J. BAERT,
J. SMETS,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

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, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DE BLEECKERE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

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

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

M. VAN DAMME