

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 34.416/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 34.416/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 20 november 2002 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 voorwaarden waaronder een tussenkomst van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen mag worden verleend in tijdelijke en experimentele projecten met betrekking tot huisartsenwachtdiensten", heeft op 25 november 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 20 novembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions auxquelles une intervention de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités peut être accordée dans le cadre de projets temporaires et expérimentaux en rapport avec les services de garde des médecins généralistes", a donné le 25 novembre 2002 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 spoedeisende karakter ervan.

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

"op het terrein steeds meer de nood blijkt aan goed georganiseerde en gestructureerde huisartsenwachtdiensten, en dat zowel in het belang van de patiënten, de geneesheren en de verzekering voor geneeskundige verzorging, vermits deze huisartsenwachtdiensten kunnen bijdragen tot een betere zorgverlening, meer veiligheid voor de zorgverlener en een adequatere aanwending van de verschillende verzorgingsmogelijkheden; zodat dit besluit, dat in het raam van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging experimenten omtrent huisartsenwachtdiensten mogelijk maakt, dringend genomen en bekendgemaakt moet worden".

*

* *

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

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het juridische kader te scheppen waarbinnen de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen tegemoetkomingen kan verlenen in tijdelijke en experimentele projecten inzake door huisartsen georganiseerde wachtdiensten.

De ontworpen regeling vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 56, § 2, eerste lid, 1°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

.../...

Luidens die wetsbepaling kan het Verzekeringscomité, onder de door de Koning vast te stellen voorwaarden en in afwijking van de algemene bepalingen van de gecoördineerde wet en haar uitvoeringsbesluiten, overeenkomsten sluiten (niet : afsluiten) die in tijd of toepassingsgebied beperkt zijn en die tot doel hebben een tegemoetkoming te verlenen voor bijzondere modellen van voorschrijven, verstrekking en betaling van geneeskundige verzorging met een experimenteel karakter.

Opdat derhalve de ontworpen regeling effectief rechtsgrond zou vinden in het aangehaalde artikel 56, § 2, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wet, is vereist dat het overeenkomstig het ontwerp organiseren van een wachtdienst voor huisartsen, kan worden beschouwd als betrekking hebbend op een "bijzonder model van verstrekking" en moet de aldus te organiseren wachtdienst een bijzonder karakter vertonen ten aanzien van andere wachtdiensten die worden georganiseerd. De gegevens van het dossier en de vage bewoordingen van het ontwerp laten evenwel niet toe om uit te maken of zulks inderdaad het geval is.

ALGEMENE OPMERKING

Het ontwerp omschrijft de voorwaarden voor het sluiten van de betrokken overeenkomsten in te algemene bewoordingen, wat tot gevolg heeft dat de nadere invulling van de tegemoetkomingsvoorwaarden uit de overeenkomsten zelf zal moeten worden afgeleid. Het ontbreken van een voldoende nauwkeurige omschrijving van de tegemoetkomingsvoorwaarden in de tekst van het ontwerp houdt het risico in dat de betrokken inrichtende machten op een verschillende wijze worden behandeld en dat de grondwettelijke beginselen inzake de gelijkheid en de niet-discriminatie worden geschonden.

De algemene omschrijving van de tegemoetkomingsvoorwaarden doet daarenboven de vraag rijzen volgens welke criteria de ingediende projecten dienen te worden geselecteerd en op welke wijze het beschikbare budget moet worden verdeeld onder de geselecteerde projecten. De ontworpen regeling biedt, in haar algemeenheid, geen antwoord op die vragen.

Uit wat voorafgaat volgt dat de tegemoetkomingsvoorwaarden op een meer precieze wijze zouden moeten worden omschreven in het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. De rechtsgrond van het ontwerp kan worden gespecificeerd door op het einde van het eerste lid van de aanhef te schrijven : "..., inzonderheid op artikel 56, § 2, eerste lid, 1°, vervangen bij de wet van 10 augustus 2001 en gewijzigd bij de wet van 22 augustus 2002;".
2. Rekening houdend met de chronologie van de omtrent het ontwerp uitgebrachte adviezen, dienen het derde en het vierde lid van de aanhef van plaats te worden gewisseld.

Artikel 2

Artikel 9, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, doet ervan blijken dat wachtdiensten mogen worden ingesteld door "de representatieve beroepsverenigingen van de beoefenaars, bedoeld in de artikelen 2, 3, 4 en 21bis, of de te dien einde opgerichte groeperingen". Deze bepaling verplicht de betrokken beroepsvereniging of groepering niet rechtspersoonlijkheid te bezitten.

Artikel 2 van het ontwerp is hiermee niet in overeenstemming in zoverre erin wordt bepaald dat de betrokken overeenkomsten kunnen worden gesloten tussen het Verzekeringscomité "en een rechtspersoon, of een tijdelijke vereniging van rechtspersonen, die staat voor een organisatie van huisartsenwachtdiensten". Dergelijke referentie aan het vereiste inzake rechtspersoonlijkheid houdt een afwijking in van artikel 9, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967, waarvoor de Koning geen bevoegdheid vindt in artikel 56, § 2, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wet.

Artikel 7

In artikel 7 van het ontwerp wordt bepaald aan wie de aanvraag moet worden gericht. Er wordt evenwel niet met zoveel woorden aangegeven welke instantie over de aanvraag moet beslissen.

Artikel 9

Artikel 9, tweede lid, dient uit het ontwerp te worden weggelaten. Ofwel is die bepaling overbodig omdat ze slechts een gemeenrechtelijke regel in herinnering brengt, ofwel beoogt men met die bepaling van een gemeenrechtelijke regel af te wijken, waartoe de Koning evenwel niet bevoegd is.

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 la circonstance que :

"op het terrein steeds meer de nood blijkt aan goed georganiseerde en gestructureerde huisartsenwachtdiensten, en dat zowel in het belang van de patiënten, de geneesheren en de verzekering voor geneeskundige verzorging, vermits deze huisartsenwachtdiensten kunnen bijdragen tot een betere zorgverlening, meer veiligheid voor de zorgverlener en een adequatere aanwending van de verschillende verzorgingsmogelijkheden; zodat dit besluit, dat in het raam van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging experimenten omtrent huisartsenwachtdiensten mogelijk maakt, dringend genomen en bekendgemaakt moet worden".

*

*

*

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

*

*

*

.../...

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'instaurer le cadre juridique permettant à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités d'accorder certaines interventions dans le coût de projets temporaires et expérimentaux en matière de services de garde organisés par les médecins généralistes.

En principe, le texte en projet puise son fondement légal à l'article 56, § 2, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Cette disposition législative prévoit que, dans les conditions à fixer par le Roi et par dérogation aux dispositions générales de la loi coordonnée et de ses arrêtés d'exécution, le Comité de l'assurance peut conclure des conventions qui sont limitées dans le temps ou dans leur champ d'application et qui ont pour but d'accorder un remboursement pour des modèles spéciaux de prescription, de dispensation et de paiement de soins de santé à caractère expérimental.

Par conséquent, pour que le texte en projet puisse effectivement trouver son fondement légal à l'article 56, § 2, alinéa 1^{er}, 1°, précité, de la loi coordonnée, il faut que l'organisation d'un service de garde pour les médecins généralistes conformément au projet puisse être réputée se rapporter à un "modèle spécial de dispensation" et que le service de garde à organiser ainsi présente un caractère particulier par rapport aux autres services de garde organisés. Ni les éléments du dossier ni la formulation imprécise du projet ne permettent toutefois de déterminer si tel est effectivement le cas.

OBSERVATION GENERALE

Le projet définit les conditions qui s'appliquent à la conclusion des conventions concernées en des termes à ce point généraux que les modalités précises de l'intervention devront s'inférer des conventions proprement dites. Dans la mesure où le texte en projet ne définit pas avec suffisamment de précision les conditions d'intervention, les pouvoirs organisateurs concernés risquent de faire l'objet d'un traitement différent et les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination d'être mis à mal.

.../...

Le caractère général de la définition des conditions d'intervention soulève en outre la question de savoir en vertu de quels critères il convient de sélectionner les projets déposés et selon quelles modalités il y a lieu de répartir le budget entre les projets sélectionnés. De par sa généralité, le texte en projet ne permet pas de répondre à ces questions.

Il résulte de ce qui précède que le projet devra définir les conditions d'intervention avec davantage de précision.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Le fondement légal du projet pourrait être précisé en écrivant à la fin du premier alinéa du préambule : "..., notamment l'article 56, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, remplacé par la loi du 10 août 2001 et modifié par la loi du 22 août 2002;".
2. Compte tenu de la chronologie des avis émis sur le projet, on intervertira les troisième et quatrième alinéas du préambule.

Article 2

L'article 9, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé indique que les services de garde peuvent être institués par "les organisations professionnelles représentatives des praticiens visés aux articles 2, 3, 4 et 21bis, ou des groupements constitués à cet effet". Cette disposition n'impose pas à l'association professionnelle ou le groupement concernés de disposer de la personnalité juridique.

L'article 2 du projet ne se concilie pas avec la disposition précitée, en tant qu'il prévoit que les conventions en question peuvent être conclues entre le Comité de l'assurance "et une personne morale, ou une association temporaire de personnes morales,

.../...

qui assure l'organisation de services de garde de médecins généralistes". Pareille référence à l'obligation de posséder la personnalité juridique comporte une dérogation à l'article 9, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967, alors que l'article 56, § 2, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi coordonnée n'habilite pas le Roi à cet effet.

Article 7

L'article 7 du projet indique à qui doit être adressée la demande, mais reste en défaut d'identifier explicitement l'autorité investie du pouvoir de statuer sur la demande en question.

Article 9

On distraira l'article 9, alinéa 2, du projet. Soit cette disposition est superflue en tant qu'elle se borne à rappeler une règle du droit commun, soit elle a pour objet de déroger à une règle du droit commun, ce qui n'est pas au pouvoir du Roi.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

J. BAERT,
J. SMETS,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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, eerste 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, premier 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