

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 38.037/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 38.037/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 13 januari 2005 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de voorwaarden waaronder een tegemoetkoming van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering kan worden verleend in een bijzonder model van verstrekking en betaling van tuberculosebehandeling in België", heeft op 27 januari 2005 het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 13 janvier 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions d'octroi d'une intervention de l'assurance obligatoire maladie-invalidité dans un modèle particulier de prestation et de paiement du traitement de la tuberculose en Belgique", a donné le 27 janvier 2005 l'avis suivant:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt de voorwaarden te bepalen waaronder het Verzekeringscomité van de Dienst voor geneeskundige verzorging van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering met de in het ontwerp bedoelde openbare instellingen overeenkomsten kan sluiten waarin, in afwijking van de geldende wettelijke en reglementaire bepalingen, in een tijdelijke en bij wijze van experiment te verlenen tegemoetkoming van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen kan worden voorzien in de kosten van de diagnostische en therapeutische opvang van zich op het Belgisch grondgebied bevindende niet of ondoeltreffend behandelde - al dan niet multidrugresistente - tuberculosepatiënten.

2. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt als rechtsgrond een beroep gedaan op artikel 56, § 2, eerste lid, 1°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

In die wetsbepaling wordt het Verzekeringscomité bevoegd gemaakt om, onder de door de Koning vast te stellen voorwaarden en in afwijking van de algemene bepalingen van de gecoördineerde wet en de uitvoeringsbesluiten ervan, overeenkomsten te sluiten "die in tijd en/of toepassingsgebied beperkt zijn en welke tot doel hebben een tegemoetkoming te verlenen voor bijzondere modellen van voorschrijven, verstrekking en betaling van geneeskundige verzorging met een experimenteel karakter".

Opdat de ontworpen regeling rechtsgrond zou kunnen vinden in de aangehaalde wetsbepaling, is vereist dat de in het ontwerp beoogde wijzen van diagnostische en therapeutische opvang van zich op het Belgisch grondgebied bevindende niet of ondoeltreffend behandelde - al dan niet multidrugresistente - tuberculosepatiënten, als "bijzondere modellen van voorschrijven, verstrekking en betaling" in de zin van die wetsbepaling kunnen worden beschouwd, en dat die projecten effectief als "bijzonder" vallen te bestempelen in vergelijking met andere projecten. Noch uit de vrij algemene bewoordingen van de tekst van het ontwerp, noch uit de gegevens van het aan de Raad van State, afdeling wetgeving, toegezonden dossier, valt met de nodige zekerheid af te leiden of de in het ontwerp beoogde projecten effectief beantwoorden aan de vermelde

.../...

voorwaarden. De hiernavolgende opmerkingen worden derhalve geformuleerd onder het voorbehoud dat de in het ontwerp bedoelde projecten wel degelijk beantwoorden aan de voorwaarden die worden omschreven in artikel 56, § 2, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wet en dat de ontworpen regeling derhalve kan worden geacht rechtsgrond te vinden in die wetsbepaling.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit omschrijft de voorwaarden voor het sluiten van de betrokken overeenkomsten in te algemene en te vage bewoordingen, wat tot gevolg heeft dat de eigenlijke invulling van de tegemoetkomingsvoorwaarden in de overeenkomsten zelf dient te gebeuren. Dergelijke werkwijze houdt het risico in dat de betrokken openbare instellingen, al naargelang de overeenkomst die zij hebben gesloten, op een verschillende wijze worden behandeld, waardoor mogelijkerwijze het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie in het gedrang zal worden gebracht.

2. De algemene omschrijving van de tegemoetkomingsvoorwaarden in het ontwerp doet vragen rijzen omtrent de criteria op grond waarvan de ingediende projecten moeten worden geselecteerd en omtrent de wijze waarop het beschikbare budget moet worden verdeeld onder de geselecteerde projecten. Minstens de basisregels van dergelijke, voor de ontworpen regeling essentiële, elementen zouden in de tekst van het ontwerp moeten worden opgenomen in plaats van, zoals nu het geval is, ze grotendeels over te laten aan de wil van de overeenkomstsluitende partijen.

3. In een normatieve tekst mogen in beginsel geen woorden als "moeten" worden gebruikt, omdat de verplichting reeds voortvloeit uit de normatieve aard zelf van de bepalingen. Ook dienen normatieve bepalingen in de tegenwoordige, en niet in de toekomstige tijd te worden geredigeerd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Artikel 56, § 2, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wet werd gewijzigd bij de wet van 22 augustus 2002.

Van die wijzigende wet dient melding te worden gemaakt in het eerste lid van de aanhef.

2. In het derde en het vierde lid van de aanhef dienen nog de data te worden vermeld waarop de erin bedoelde vormvereisten werden vervuld.

Artikel 1

1. Men schrijve in artikel 1 "openbare instelling" in plaats van "instelling van openbaar nut".

2. In de Nederlandse tekst van artikel 1 vervange men het woord "modaliteiten" om taalkundige redenen door de woorden "nadere regels".

Eenzelfde aanpassing dient te gebeuren in de Nederlandse tekst van de artikelen 2, § 1, e) (lees 5°), en 5, §§ 2 en 3, van het ontwerp.

Artikel 2

Men vervange in artikel 2, § 1, om wetgevingstechnische redenen de indeling in "a)", "b)", "c)", "d)" en "e)", door een indeling in respectievelijk "1°", "2°", "3°", "4°" en "5°"¹.

Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van artikel 5, § 2, van het ontwerp.

Artikel 3

1. In de Nederlandse tekst van artikel 3, § 1, vervange men het woord "voorzien" door het woord "bepaalde".

2. In artikel 3, § 2, eerste lid, moet het teken "i" worden vervangen door het woord "euro".

Artikel 4

Men schrijve in artikel 4 "vijf jaar" in plaats van "5 jaar".

Artikel 5

1. In de Nederlandse tekst van artikel 5, § 1, dient te worden geschreven "De overeenkomst voorziet uit hoofde van ... in een strategisch plan ...".

2. In de Franse tekst van artikel 5, § 2, f) (lees: 6°), schrijve men "de manière résiduelle" in plaats van "de manière résiduaire".

⁽¹⁾ In dat geval moeten ook de interne verwijzingen die voorkomen in de artikelen 2, § 1, 3 en 5, § 2, worden aangepast.

3. De in de Nederlandse tekst van artikel 5, § 2, g) (lees: 7°), voorkomende woorden "van haar strategie" zijn niet weergegeven in de Franse tekst van die bepaling. Die discordantie dient te worden verholpen.

Artikel 6

In artikel 6 schrijve men "binnen twee maanden" in plaats van "binnen de 2 maand", en in de Nederlandse tekst "na de inwerkingtreding" in plaats van "na het van kracht worden".

Artikel 7

In artikel 7 van het ontwerp wordt bepaald dat de bevoegde ministers "voorstellen" formuleren "ter voorkoming en ter opvang van situaties zoals deze die het voorwerp uitmaken van dit besluit". Het is niet duidelijk welke de verhouding is tussen die "voorstellen" en het verzoek tot wijziging van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen dat de Minister van Sociale Zaken met toepassing van artikel 35, § 2, 2°, van de gecoördineerde wet kan formuleren. Die onduidelijkheid moet worden uitgeklaard.

Artikel 8

Tenzij er een specifieke reden bestaat waarom wordt afgeweken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, dient artikel 8 uit het ontwerp te worden weggelaten. Artikel 9 moet dan worden vernummerd tot artikel 8.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend fixer les conditions dans lesquelles le Comité de l'assurance du Service des soins de santé de l'Institut national d'assurances maladie-invalidité peut conclure, avec les organismes visés dans le projet, des conventions qui, par dérogation aux dispositions légales et réglementaires en vigueur, peuvent prévoir l'octroi, à titre temporaire et expérimental, d'interventions de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités dans les frais de la prise en charge diagnostique et thérapeutique de patients tuberculeux - atteints ou non de tuberculose multirésistante - non traités ou traités de manière inefficace, se trouvant sur le territoire belge.

2. Selon le premier alinéa du préambule du projet, celui-ci trouve son fondement juridique dans 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 habilite le Comité de l'assurance, dans les conditions à fixer par le Roi et par dérogation aux dispositions générales de la loi coordonnée et de ses arrêtés d'exécution, à conclure des conventions "qui sont limitées dans le temps et/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 des soins de santé à caractère expérimental".

Pour que le régime en projet puisse trouver son fondement dans la disposition législative précitée, il est nécessaire que les modalités de prise en charge diagnostique et thérapeutique, visées dans le projet, des patients tuberculeux - atteints ou non de tuberculose multirésistante - non traités ou traités de manière inefficace, se trouvant sur le territoire belge puissent être considérées comme des "modèles spéciaux de prescription, de dispensation et de paiement" au sens de cette disposition législative et que ces projets puissent effectivement être qualifiés de "spéciaux" par rapport à d'autres projets. Ni les termes relativement généraux du texte du projet, ni les éléments du dossier transmis au Conseil d'État, section de législation, ne permettent de déterminer, avec la certitude voulue, que les projets visés dans le régime projeté répondent effectivement aux conditions mentionnées. Les observations ci-après sont, dès lors, formulées sous réserve que les projets visés dans le régime projeté répondent effectivement aux conditions

.../...

décrites à l'article 56, § 2, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi coordonnée et que le régime en projet puisse donc être réputé trouver un fondement juridique dans cette disposition législative.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis décrit les conditions auxquelles est soumise la conclusion des conventions concernées en des termes à ce point généraux et vagues que les modalités d'intervention proprement dites devront être précisées dans les conventions mêmes. Un tel procédé risque de traiter différemment les établissements publics concernés, selon la convention qu'ils auront conclue et, donc de mettre à mal le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

2. Le caractère général de la description des conditions d'intervention qui figure dans le projet soulève certaines interrogations concernant les critères de sélection applicables aux projets introduits et les modalités de répartition du budget disponible entre les projets sélectionnés. À tout le moins, il y aurait lieu d'inscrire dans le texte du projet les règles de base de pareils éléments, essentiels à la réglementation en projet, plutôt que de les abandonner pour une large mesure à la volonté des parties contractantes, comme c'est le cas actuellement.

3. Dans un texte normatif il n'est pas recommandé d'employer des mots tels que "devoir", dès lors que l'obligation résulte déjà de la nature même des dispositions normatives. Des dispositions normatives doivent, par ailleurs, être rédigées au présent et non au futur.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. L'article 56, § 2, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi coordonnée a été modifié par la loi du 22 août 2002.

.../...

Il y a lieu de faire mention de cette loi modificative au premier alinéa du préambule.

2. Les troisième et quatrième alinéas du préambule doivent encore être complétés par les dates auxquelles les formalités visées ont été accomplies.

Article 1^{er}

1. À l'article 1^{er}, il y a lieu d'écrire "établissement public" au lieu d'"établissement d'intérêt général".

2. Dans le texte néerlandais de l'article 1^{er}, il y a lieu, pour des raisons linguistiques, de remplacer le mot "modaliteiten" par les mots "nadere regels".

Il y a lieu d'adapter de la même manière le texte néerlandais des articles 2, § 1^{er}, e) (lire 5°), et 5, §§ 2 et 3, du projet.

Article 2

À l'article 2, § 1^{er}, il y a lieu, pour des raisons de légistique, de remplacer la division en "a)", "b)", "c)", "d)", et "e)", par une division en "1°", "2°", "3°", "4°", et "5°" ¹.

Une observation similaire vaut à l'égard de l'article 5, § 2, du projet.

⁽¹⁾ Par voie de conséquence, les références internes dans les articles 2, § 1^{er}, 3 et 5, § 2, doivent également être adaptées.

Article 3

1. Dans le texte néerlandais de l'article 3, § 1^{er}, il y a lieu de remplacer le mot "voorzien" par le mot "bepaalde".
2. À l'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, il y a lieu de remplacer le symbole "i" par le mot "euro".

Article 4

À l'article 4, il y a lieu d'écrire "cinq ans" au lieu de "5 ans".

Article 5

1. Dans le texte français de l'article 5, § 1^{er}, on écrira "la convention prévoit pour l'établissement ...".
2. Dans le texte français de l'article 5, § 2, f) (lire : 6°), on écrira "de manière résiduelle" au lieu de "de manière résiduaire".
3. Les mots "van haar strategie" figurant dans le texte néerlandais de l'article 5, § 2, g) (lire 7°), ne se retrouvent pas dans le texte français de cette disposition. Il y a lieu de remédier à cette discordance.

Article 6

À l'article 6, il y a lieu d'écrire "au plus tard deux mois" au lieu de "au plus tard 2 mois" et, dans le texte néerlandais "na de inwerkingtreding" au lieu de "na het van kracht worden".

Article 7

L'article 7 du projet prévoit que les ministres compétents formuleront "des propositions en vue de prévenir et d'appréhender des situations telle que celles qui font l'objet du présent arrêté". On n'aperçoit pas quel est le lien entre ces "propositions" et la modification de la nomenclature que peut demander le ministre des Affaires sociales en application de l'article 35, § 2, 2°, de la loi coordonnée. Il y a lieu de clarifier ce point.

Article 8

À moins qu'il y ait un motif particulier de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés, l'article 8 doit être omis du projet. L'article 9 doit alors être renuméroté en article 8.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

J. BAERT,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

W. GEURTS,

De overeenstemming tussen de Nederlandse
en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht
van de H. J. SMETS.

Het verslag werd uitgebracht door
de H. L. VAN CALENBERGH, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

W. GEURTS

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'État,

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

griffier,
greffier.

La concordance entre la version néerlandaise
et la version française a été vérifiée sous le
contrôle de M. J. SMETS.

Le rapport a été présenté par
M. L. VAN CALENBERGH, auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

M. VAN DAMME