

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 39.098/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 39.098/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 16 september 2005 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen", heeft op 20 oktober 2005 het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 16 septembre 2005, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités", a donné le 20 octobre 2005 l'avis suivant:

Aanhef

1. Artikel 35, § 1, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, werd ook nog gewijzigd bij de wetten van 9 juli 2004 en 27 april 2005. Artikel 35, § 2, van de gecoördineerde wet werd ook gewijzigd bij de wet van 10 augustus 2001.

In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp moet, waar nodig, tevens van de voornoemde wijzigende wetten melding worden gemaakt.

2. Rekening houdende met de nog van kracht zijnde wijzigende koninklijke besluiten van de bepalingen die moeten worden vermeld in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp, redigere men dat lid als volgt:

"Gelet op de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, inzonderheid op artikel 28, § 1, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 7 december 1984, 7 mei 1986, 4 augustus 1987, 9 mei 1989, 2 januari 1991, 16 september 1991, 20 december 1991, 19 augustus 1992, 20 oktober 1992, 7 oktober 1993, 24 augustus 1994, 28 maart 1995, 18 juli 1996, 25 juni 1997, 6 november 1999, 11 juli 2001, 24 augustus 2001, 22 januari 2002, 18 juli 2002, 4 mei 2004, 7 april 2005 en 11 juli 2005, op artikel 35, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 24 augustus 1994 en gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 18 juli 1996, 25 juni 1997, 9 januari 1998, 24 maart 1998, 18 januari 1999, 28 februari 1999, 6 november 1999, 8 november 1999, 20 maart 2001, 13 juli 2001, 24 augustus 2001, 5 september 2001, 24 september 2001, 15 oktober 2001, 21 januari 2002, 22 januari 2002, 18 oktober 2002, 13 januari 2003, 7 september 2003, 5 februari 2004, 10 maart 2004, 13 september 2004, 7 april 2005, 11 juli 2005 en 17 september 2005 en op artikel 35*bis*, ingevoegd bij koninklijk besluit van 8 november 1999 en gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 15 januari 2002, 22 januari 2002, 18 oktober 2002, 18 maart 2003, 7 september 2003, 20 februari 2004, 4 mei 2004, 21 september 2004, 12 januari 2005, 21 januari 2005, 14 maart 2005 en 7 april 2005;"

.../...

Artikelen 1 en 2

Volgens de gebruikelijke regels van legistiek worden alle wijzigingen aangebracht in eenzelfde artikel gegroepeerd in één enkele wijzigende bepaling. Artikel 2 van het ontwerp moet derhalve worden geïntegreerd in artikel 1 ⁽¹⁾, dat dan moet worden gestructureerd als volgt:

"Artikel 1. In artikel 28 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- 1° in § 1, gewijzigd bij (...) ⁽²⁾, wordt onder het opschrift "E. Urologie en nefrologie" de verstrekking 611730-611741 geschrapt;
- 2° § 3bis, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 19 augustus 1992, wordt opgeheven".

Artikel 3

1. Bij de redactie van de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp - dat artikel 2 dient te worden - moet rekening worden gehouden met de opmerking inzake de wetshistoriek die hiervoor is gemaakt bij het tweede lid van de aanhef in verband met artikel 35 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984.

2. Luidens de met artikel 3, 2°, ontworpen bepaling, worden de garantievoorwaarden inzake implantaten van categorie 2 vastgesteld door de Overeenkomstencommissie verstrekkers van implantaten - verzekeringsinstellingen, op voorstel van de Technische Raad voor Implantaten, en maken zij deel uit van de aannemingscriteria voor vergoeding.

⁽¹⁾ De overige artikelen van het ontwerp moeten dan uiteraard worden vernummerd.

⁽²⁾ Zie de hiervoor weergegeven wetshistoriek van artikel 28, § 1.

Het bepalen van de garantievoorwaarden inzake implantaten, welke door de verstrekkers ervan moeten worden nageleefd, moet worden beschouwd als het uitoefenen van een verordenende bevoegdheid. In dat verband dient erop te worden gewezen dat het toekennen van reglementaire bevoegdheden aan openbare instellingen of organen ervan moeilijk in overeenstemming valt te brengen met de algemene beginselen van het publiek recht, aangezien erdoor wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en terzake iedere rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Verordeningen van die aard ontberen daarenboven de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle door de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Als er in het verleden al uitzonderingen op het delegatieverbod van reglementaire bevoegdheid aan openbare instellingen toelaatbaar werden geacht door de Raad van State, afdeling wetgeving, betrof het doorgaans delegaties met een beperkte draagwijdte en van een zodanig technische aard, dat ervan mocht worden uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienden toe te passen, ook het best geplaatst waren om deze met kennis van zaken uit te werken en de aldus gedelegeerde bevoegdheid uit te oefenen. Te dezen is aan die laatste voorwaarden niet voldaan.

Wat inzonderheid de ontworpen bepaling betreft, moet bovendien worden vastgesteld dat het bepalen van de garantievoorwaarden van implantaten, in de mate dat deze worden beschouwd als een onderdeel van de aannemingscriteria bedoeld in artikel 35 van de gecoördineerde wet - hetgeen uitdrukkelijk wordt bevestigd in de ontworpen bepaling -, een bevoegdheid is die, op grond van het genoemde artikel 35, in beginsel aan de Koning toekomt.

Om de hiervoor aangehaalde redenen kan de bevoegdheidsdelegatie aan bedoelde overeenkomstencommissie om de garantievoorwaarden te bepalen, geen doorgang vinden en zal in de plaats ervan in een regeling moeten worden voorzien waarbij het bepalen van deze voorwaarden - minstens in essentie - zaak blijft van de Koning.

.../...

3. De inleidende zin van artikel 3, 3°, redigere men als volgt:

"§ 9 wordt vervangen als volgt:".

4. Het verdient geen aanbeveling om in een normatieve tekst streepjes te gebruiken omdat daardoor latere verwijzingen naar het bepaalde na de streepjes kunnen worden bemoeilijkt. Men vervange derhalve in het ontworpen artikel 35, § 9 (artikel 3, 3°, van het ontwerp), de streepjes door "1°", "2°", "3°", enzovoort.

5. De met artikel 3, 4°, in artikel 35, § 16, in te voegen ontworpen bepaling moet worden voorafgegaan door het opschrift "Categorie 2" ⁽³⁾.

⁽³⁾ De stellers van het ontwerp gaan er ten onrechte van uit dat dit opschrift reeds voorkomt in de huidige tekst van artikel 35, § 16.

Préambule

1. L'article 35, § 1^{er}, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, a été modifié également par les lois des 9 juillet 2004 et 27 avril 2005. L'article 35, § 2, de la loi coordonnée a également été modifié par la loi du 10 août 2001.

Le cas échéant, on mentionnera également les lois modificatives précitées au premier alinéa du préambule du projet.

2. Compte tenu des arrêtés royaux modificatifs encore en vigueur des dispositions qui doivent être mentionnées au deuxième alinéa du préambule du projet, on rédigera cet alinéa comme suit:

"Vu l'annexe de l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, notamment l'article 28, § 1^{er}, modifié par les arrêtés royaux des 7 décembre 1984, 7 mai 1986, 4 août 1987, 9 mai 1989, 2 janvier 1991, 16 septembre 1991, 20 décembre 1991, 19 août 1992, 20 octobre 1992, 7 octobre 1993, 24 août 1994, 28 mars 1995, 18 juillet 1996, 25 juin 1997, 6 novembre 1999, 11 juillet 2001, 24 août 2001, 22 janvier 2002, 18 juillet 2002, 4 mai 2004, 7 avril 2005 et 11 juillet 2005, l'article 35, inséré par l'arrêté royal du 24 août 1994 et modifié par les arrêtés royaux des 18 juillet 1996, 25 juin 1997, 9 janvier 1998, 24 mars 1998, 18 janvier 1999, 28 février 1999, 6 novembre 1999, 8 novembre 1999, 20 mars 2001, 13 juillet 2001, 24 août 2001, 5 septembre 2001, 24 septembre 2001, 15 octobre 2001, 21 janvier 2002, 22 janvier 2002, 18 octobre 2002, 13 janvier 2003, 7 septembre 2003, 5 février 2004, 10 mars 2004, 13 septembre 2004, 7 avril 2005, 11 juillet 2005 et 17 septembre 2005, et l'article 35bis, inséré par l'arrêté royal du 8 novembre 1999 et modifié par les arrêtés royaux des 15 janvier 2002, 22 janvier 2002, 18 octobre 2002, 18 mars 2003, 7 septembre 2003, 20 février 2004, 4 mai 2004, 21 septembre 2004, 12 janvier 2005, 21 janvier 2005, 14 mars 2005 et 7 avril 2005;"

.../...

Articles 1^{er} et 2

Conformément aux règles d'usage en légistique, toutes les modifications apportées à un seul et même article doivent être réunies dans une disposition unique. Dès lors, on intégrera l'article 2 du projet dans l'article 1^{er} ⁽¹⁾, qui sera structuré comme suit:

"Article 1^{er}. À l'article 28 de l'annexe de l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, sont apportées les modifications suivantes:

- 1° au § 1^{er}, modifié par (...) ⁽²⁾, la prestation 611730-611741 figurant sous l'intitulé "E. Urologie et néphrologie" est supprimée;
- 2° le § 3bis, inséré par l'arrêté royal du 19 août 1992, est abrogé".

Article 3

1. Pour rédiger la phrase liminaire de l'article 3 du projet - qui deviendra l'article 2 - il faut tenir compte de l'observation qui a été faite ci-dessus à propos du deuxième alinéa du préambule concernant l'historique de l'article 35 de l'annexe de l'arrêté royal du 14 septembre 1984.

2. Selon la disposition en projet à l'article 3, 2°, les conditions de garantie pour les implants de catégorie 2 sont fixées, sur proposition du Conseil technique des implants, par la Commission de convention fournisseurs d'implants - organismes assureurs, et font partie des critères d'admission au remboursement.

⁽¹⁾ Dans ce cas, la numérotation des autres articles du projet devra évidemment être adaptée.

⁽²⁾ Voir l'historique de l'article 28, § 1^{er}, reproduit ci-dessus.

La fixation des conditions de garantie pour les implants, qui doivent être respectées par les fournisseurs de ces derniers, doit être regardée comme l'exercice d'un pouvoir réglementaire. Il faut souligner à cet égard que l'attribution de compétences réglementaires à des organismes publics ou à leurs organes est difficilement conciliable avec les principes généraux du droit public, en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et que tout contrôle parlementaire direct fait défaut en la matière. Les actes réglementaires de ce type sont en outre dépourvus des garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation du Conseil d'État.

Si dans le passé, le Conseil d'État, section de législation, a déjà jugé admissibles certaines exceptions à l'interdiction de déléguer une compétence réglementaire à des organismes publics, il s'agissait généralement de délégations de portée limitée et d'une technicité telle que l'on pouvait considérer que les organismes qui devaient appliquer la réglementation concernée, étaient également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause et exercer la compétence ainsi déléguée. En l'occurrence ces dernières conditions ne sont pas remplies.

En ce qui concerne particulièrement la disposition en projet, force est de constater par ailleurs que la fixation de conditions de garantie pour les implants, dans la mesure où celles-ci sont considérées comme faisant partie des critères d'admission visés à l'article 35 de la loi coordonnée - ce que confirme expressément la disposition en projet - est une compétence qui, en vertu de l'article 35 précité, appartient en principe au Roi.

Pour les motifs exposés ci-dessus, le pouvoir de fixer les conditions de garantie ne peut être délégué à la commission de convention visée et il faudra substituer à cette délégation une disposition en vertu de laquelle la fixation de ces conditions demeure - à tout le moins essentiellement - de la compétence du Roi.

3. On rédigera la phrase liminaire de l'article 3, 3°, comme suit:

"le § 9 est remplacé par la disposition suivante:".

.../...

4. Dans un texte normatif, l'usage de tirets est déconseillé dès lors qu'il peut rendre difficiles des références ultérieures aux dispositions concernées. Par conséquent, à l'article 35, § 9, en projet (article 3, 3°, du projet), on remplacera les tirets par "1°", "2°", "3°", etc.

5. La disposition en projet que l'article 3, 4°, entend insérer dans l'article 35, § 16, sera précédée de l'intitulé "Catégorie 2" ⁽³⁾.

⁽³⁾ Les auteurs du projet considèrent à tort que cet intitulé figure déjà dans le texte actuel de l'article 35, § 16.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. SMETS,
W. VAN VAERENBERGH,

staatsraden,
conseillers d'État,

A. SPRUYT,
M. RIGAUX,

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

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

griffier,
greffier.

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

De overeenstemming tussen de Nederlandse
en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht
van de H. W. VAN VAERENBERGH.

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

La concordance entre la version néerlandaise
et la version française a été vérifiée sous le
contrôle de M. W. VAN VAERENBERGH.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME