

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.412/1
VAN 6 MEI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 17 april 2008 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 september 2006 tot oprichting van een Impulsfonds voor de huisartsengeneeskunde en tot vaststelling van de werkingsregels ervan", heeft het volgende advies gegeven:

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe in het koninklijk besluit van 15 september 2006 tot oprichting van een Impulsfonds voor de huisartsengeneeskunde en tot vaststelling van de werkingsregels ervan, een regeling op te nemen betreffende de toekenning van een tegemoetkoming vanwege het Impulsfonds aan een "groepering"¹ van erkende huisartsen voor de loonkosten van de werknemer die de huisartsen bijstaat in het onthaal en praktijkbeheer (artikel 5 van het ontwerp). Met het oog op die regeling wordt in dat besluit een definitie opgenomen van het begrip "groepering" (artikel 2), wordt de regeling van de financiering door het Impulsfonds aangepast (artikel 3) en wordt het besluit ingedeeld in hoofdstukken (artikelen 1, 4 en 6).

De ontworpen regeling treedt in werking op de dag van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. De regeling is voor de eerste keer van toepassing op de loonkosten die betrekking hebben op het jaar 2007. Voor de aanvragen om een tussenkomst betreffende dat jaar geldt dan ook een overgangsregeling (artikel 7).

2.1. Onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, vindt het ontwerp van besluit op algemene wijze rechtsgrond in artikel 55, § 4, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna: de gecoördineerde wet). Die bepaling luidt:

⁽¹⁾ Het verdient aanbeveling in de Nederlandse tekst van het ontwerp het begrip "hergroepering" (niet: "groepering") te gebruiken. Op die wijze wordt niet enkel nauwer aangesloten bij het in de wet gehanteerde begrip (zie *infra*) maar wordt bovendien ook een discordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst weggewerkt.

"De Koning kan, door een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, een impulsenfonds oprichten voor de huisartsengeneeskunde bestemd voor de financiering van de installatie of de hergroepering van algemeen geneeskundigen waarvan de uitgaven ten laste worden genomen van de begroting van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.

De Koning bepaalt, door een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de werkingsregels van dit fonds".

2.2. Specifiek wat betreft de opdracht die met het ontwerp aan het Participatiefonds wordt gegeven, vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 74, § 1, 8/, van de wet van 28 juli 1992 houdende fiscale en financiële bepalingen. Die bepaling luidt:

"Art. 74. § 1. Het Fonds heeft, op de voorwaarden en volgens de modaliteiten die de Koning bepaalt, als opdracht:

(...);

8/ het leveren van administratieve en technische verrichtingen voor rekening van instellingen die onder andere als doel hebben de toegang van natuurlijke en rechtspersonen tot het beroepskrediet te vergemakkelijken en hiertoe filialen op te richten;

(...)"

2.3. Uit de aard zelf van een "hergroepering" van algemeen geneeskundigen, die immers moet worden beschouwd als een in de tijd beperkte beweging, volgt dat de financiering ervan eveneens in de tijd dient beperkt te zijn. Dit laatste kan evenwel niet uit het ontwerp worden afgeleid. De ontworpen regeling lijkt integendeel uit te gaan van een in de tijd onbeperkte subsidiëring. Voor dergelijke regeling biedt voornoemd artikel 55, § 4, van de gecoördineerde wet echter geen rechtsgrond. De ontworpen regeling dient bijgevolg dermate te worden omgewerkt dat de subsidiëring in de tijd wordt beperkt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

De ontworpen regeling voert een verschil in behandeling in tussen algemeen geneeskundigen, op het vlak van de tenlasteneming door de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen van de loonkosten die verband houden met de

.../...

tewerkstelling van een werknemer die de huisarts bijstaat in het onthaal van patiënten en het praktijkbeheer, naar gelang zij al dan niet deel uitmaken van een hergroepering in de zin van het ontworpen besluit. In het geval dat de algemeen geneeskundige geen deel uitmaakt van een dergelijke hergroepering, komt hij immers niet in aanmerking voor een dergelijke tenlasteneming. Het is niet meteen duidelijk welke elementen dit verschil in behandeling kunnen verantwoorden, nu het in dienst nemen van een werknemer voor het onthaal van patiënten en het praktijkbeheer kan worden betrokken op alle algemeen geneeskundigen en derhalve niet enkel op diegenen die hun activiteit uitoefenen in de vorm van een hergroepering. De Raad van State, afdeling wetgeving, wenst er in dat verband aan te herinneren dat de door artikel 55, § 4, van de gecoördineerde wet geboden mogelijkheid om maatregelen te nemen op het vlak van de hergroepering van algemeen geneeskundigen, de stellers van het ontwerp niet ervan ontslaat om die maatregelen te toetsen aan de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie. Voor het verschil in behandeling tussen algemeen geneeskundigen dat voortvloeit uit de ontworpen regeling zal bijgevolg een verantwoording in het licht van die beginselen dienen voorhanden te zijn.

Aanhef

In het tweede lid van de aanhef dient te worden verwezen naar "artikel 74, § 1, 8/" in plaats van naar "artikel 74, 8/".

Artikel 5

1. In de Nederlandse tekst van het opschrift van het ontworpen hoofdstuk III, vervange men het woord "Tussenkomsten" door het woord "Tegemoetkomingen".

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor de volgende bepalingen van het ontwerp.

2. In de Nederlandse tekst vervange men de woorden "het onthaal" door het woord "de ontvangst", en in de Franse tekst vervange men de woorden "la pratique" door de woorden "le cabinet".

Dezelfde opmerking geldt voor de volgende bepalingen van het ontwerp.

3. In het ontworpen artikel *4quinquies*, § 1, van het koninklijk besluit van 15 september 2006 dient te worden geschreven "... voor de bijstand in het onthaal en het praktijkbeheer ...".

4. De machtigingen die in hetzelfde artikel *4quinquies*, § 4, aan het Participatiefonds worden verleend, kunnen slechts doorgang vinden voor zover die machtigingen betrekking hebben op aangelegenheden van bijkomstige of van praktische aard. Dit impliceert vooreerst dat het Participatiefonds bij de uitvoering van die machtigingen geen bijkomende voorwaarden voor het verkrijgen van een tegemoetkoming kan opleggen. Daarnaast kan het niet aan het Participatiefonds worden overgelaten om te bepalen welk bewijs of welke verklaringen op eer door de hergroepering moeten worden bezorgd. Wat dit laatste betreft, dient dan ook in de inleidende zin van het ontworpen artikel *4quinquies*, § 4, eerste lid, te worden geschreven "Het Participatiefonds kan de nadere regelen (niet: "modaliteiten") bepalen volgens welke aan de hergroepering wordt gevraagd (niet: "kan worden gevraagd"):".

Artikel 6

Men schrijve "... wordt een Hoofdstuk IV ingevoegd dat...".

Artikel 7

Zoals ook door de gemachtigde ambtenaar is bevestigd, zijn er geen redenen voorhanden om af te wijken van de gebruikelijke regels van inwerkingtreding van besluiten (de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad). De bepaling betreffende de inwerkingtreding van het ontworpen besluit dient bijgevolg uit artikel 7 te worden weggelaten, dat dan dient aan te vangen als volgt:

.../...

"De tegemoetkomingen bedoeld in hoofdstuk III van het koninklijk besluit van 15 september 2006 tot oprichting van een Impulsfonds voor de huisartsengeneeskunde en tot vaststelling van de werkingsregels ervan, zoals ingevoegd bij dit besluit, hebben slechts betrekking op de loonkosten die worden betaald vanaf 1 januari 2007. De aanvragen ... (verder zoals in het ontwerp)".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. VAN EECKHOUTTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.412/1
DU 6 MAI 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre des Affaires sociales, le 17 avril 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 15 septembre 2006 portant création d'un Fonds d'Impulsion pour la médecine générale et fixant ses modalités de fonctionnement", a donné l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'intégrer dans l'arrêté royal du 15 septembre 2006 portant création d'un fonds d'impulsion pour la médecine générale et fixant ses modalités de fonctionnement des règles selon lesquelles ce fonds peut octroyer à un "regroupement" ¹ de médecins généralistes agréés une intervention dans les coûts salariaux du travailleur qui assiste ces médecins dans l'accueil et la gestion de la pratique (article 5 du projet). Pour ce faire, on introduit dans cet arrêté une définition de la notion de "regroupement" (article 2), on adapte les modalités de l'intervention financière du fonds d'impulsion (article 3) et on divise l'arrêté en chapitres (articles 1^{er}, 4 et 6).

Le texte en projet entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge. La réglementation s'applique pour la première fois aux coûts salariaux qui se rapportent à l'année 2007. Un régime transitoire est dès lors prévu pour les demandes d'intervention qui concernent cette année (article 7).

2.1. Sous réserve de ce qui est observé ci-dessous, le projet d'arrêté trouve un fondement juridique général à l'article 55, § 4, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après: la loi coordonnée).

(1) Dans le texte néerlandais, il serait préférable d'utiliser la notion de "hergroepering" (pas: "groepering"). Cela permettrait non seulement de renforcer la cohérence avec la notion utilisée dans la loi (voir *infra*), mais également d'éliminer une discordance entre les textes français et néerlandais.

Cette disposition énonce:

"Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, créer un fonds d'impulsion pour la médecine générale en vue de financer l'installation ou le regroupement des médecins généralistes, dont les dépenses sont à charge du budget de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.

Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les modalités de fonctionnement de ce fonds".

2.2. En ce qui concerne plus particulièrement la mission du fonds de participation prévue par le projet, l'arrêté en projet trouve un fondement juridique à l'article 74, § 1^{er}, 8/, de la loi du 28 juillet 1992 portant des dispositions fiscales et financières. Cette disposition énonce:

"Art. 74, § 1^{er}. Le Fonds de participation a pour mission, dans les conditions et suivant les modalités déterminées par le Roi:

(...);

8/[de] fournir des prestations administratives et techniques pour compte d'institutions ayant notamment pour but de faciliter l'accès des personnes physiques et morales au crédit professionnel et de créer des filiales à cet effet;

(...)".

2.3. La nature même d'un "regroupement" de médecins généralistes, qui doit en effet être considérée comme un mouvement limité dans le temps, implique nécessairement que son financement soit également temporaire. Cela ne peut toutefois s'inférer du projet. Le régime en projet semble au contraire envisager un subside illimité dans le temps. L'article 55, § 4, précité, de la loi coordonnée ne procure toutefois pas de fondement juridique à un tel régime. Il faut par conséquent remanier le texte en projet de manière à limiter le subside dans le temps.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

En ce qui concerne la prise en charge par l'assurance obligatoire soins de santé et indemnité des coûts salariaux liés à l'occupation d'un travailleur qui assiste le médecin pour l'accueil des patients et la gestion du cabinet, le texte en projet instaure une différence de traitement entre des médecins généralistes selon qu'ils font partie ou non d'un regroupement au sens de l'arrêté en projet. À défaut de faire partie d'un tel regroupement, le médecin généraliste n'est en effet pas pris en considération pour cette prise en charge. On n'aperçoit pas d'emblée quels éléments peuvent justifier cette différence de traitement dès lors que l'engagement d'un travailleur pour accueillir les patients et gérer le cabinet peut concerner tous les médecins généralistes et, par voie de conséquence, pas uniquement ceux qui exercent leur activité sous la forme d'un regroupement. Le Conseil d'État, section de législation, souhaite rappeler à cet égard que la possibilité offerte par l'article 55, § 4, de la loi coordonnée, de prendre des mesures relatives au regroupement de médecins généralistes ne dispense pas les auteurs du projet d'apprécier ces mesures au regard des principes constitutionnels de l'égalité et de la non-discrimination. La différence de traitement entre médecins généralistes qui résulte du texte en projet devra par conséquent pouvoir être justifiée au regard de ces principes.

Préambule

Le deuxième alinéa du préambule doit faire référence à "l'article 74, § 1^{er}, 8/" et non pas à l'article "74, 8/".

Article 5

1. Dans le texte néerlandais de l'intitulé du chapitre III en projet, on remplacera le mot "Tussenkomsten" par le mot "Tegemoetkomingen".

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour la suite du projet.

2. Dans le texte français de l'article 4*bis* en projet, on remplacera les mots "la pratique" par les mots "le cabinet", et dans le texte néerlandais, on remplacera les mots "het onthaal" par les mots "de ontvangst".

La même observation vaut pour la suite du projet.

3. À l'article 4*quinqies*, § 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 15 septembre 2006, il y a lieu d'écrire "... pour l'assistance dans l'accueil et la gestion de la pratique ...".

4. Les habilitations que ce même article 4*quinqies*, § 4, confère au fonds de participation ne peuvent être conservées que si elles concernent des matières subsidiaires ou de nature pratique. Il s'ensuit tout d'abord, que lorsqu'il fait usage de ces habilitations, le fonds de participation ne peut subordonner l'obtention d'une intervention à des conditions supplémentaires. En outre, on ne peut laisser au fonds de participation le soin de décider quelles preuves ou déclarations sur l'honneur le regroupement doit fournir. À cet égard, il convient dès lors d'écrire dans la phrase liminaire de l'article 4*quinqies*, § 4, alinéa 1^{er}, "Le fonds de participation peut fixer les modalités selon lesquelles il est demandé (pas: "peut être demandé") au regroupement de:".

Article 6

Il conviendrait d'écrire: "Dans le même arrêté, il est inséré un chapitre IV, comprenant les articles 5 à 8 de l'arrêté et intitulé «Chapitre IV. Dispositions finales»".

Article 7

Comme l'a confirmé le fonctionnaire délégué, rien ne justifie de déroger aux règles usuelles d'entrée en vigueur des arrêtés (le dixième jour qui suit leur publication au Moniteur belge). Il faut par conséquent omettre de l'article 7 la disposition relative à l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, dont le début doit dès lors être rédigé comme suit:

"Les interventions visées au chapitre III de l'arrêté royal du 15 septembre 2006 portant création d'un Fonds d'Impulsion pour la médecine générale et fixant ses modalités de fonctionnement, inséré par le présent arrêté, ne se rapportent qu'aux coûts salariaux payés à partir du 1^{er} janvier 2007. Les demandes ... (la suite comme dans le projet)".

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. D. VAN EECKHOUTTE, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME