

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.628/1
VAN 30 DECEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 10 december 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 uitvoering van artikel 36 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, wat betreft de zorgtrajecten", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op 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.

Dat onderzoek leidt tot het maken van de volgende opmerkingen.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bepaalt de regels volgens welke de verzekering voor geneeskundige verzorging de samenwerking bevordert tussen de huisartsen en de geneesheren-specialisten ten behoeve van rechthebbenden met een welbepaalde chronische pathologie en die verzorging nodig hebben in het raam van een zorgtraject. Het regelt eveneens de gevolgen inzake de aard en de hoegrootheid van het honorarium van de zorgverleners en van de verzekeringstegemoetkoming die voortvloeien uit het naleven of het niet-naleven van die regels.

De ontworpen regeling heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2009.

3. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 36 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna: de gecoördineerde wet), waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

4.1. In artikel 4, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de Nationale commissie geneesheren-ziekenfondsen de medische inclusiecriteria bepaalt waaraan de rechthebbende moet voldoen om voor een zorgtraject in aanmerking te komen.

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft er in het verleden al meermaals op gewezen dat het toekennen van reglementaire bevoegdheid aan openbare instellingen of organen ervan, moeilijk in overeenstemming te brengen valt met de algemene principes van het Belgisch 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 van 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.

De stellers van het ontwerp zullen dienen na te gaan of de in artikel 4, eerste lid, verrichte bevoegdheidsdelegatie aan de Nationale commissie geneesheren-ziekenfondsen voldoet aan de zo-even uitgetekende criteria.

4.2. Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor de artikelen 4, tweede lid, 5, § 1, eerste lid, 9, tweede lid, en 12, eerste lid, van het ontwerp.

Artikel 5

5. Artikel 5, § 1, tweede lid, 7/, van het ontwerp bepaalt dat het model van zorgtrajectcontract onder meer "de verbintenissen van de rechthebbende, de huisarts en de geneesheer-specialist, zowel zorginhoudelijk als administratief" bevat. Gevraagd aan welke verbintenissen in die bepaling wordt gerefereerd, heeft de gemachtigde verwezen naar de artikelen 7 en 8 van het ontwerp.

Uit artikel 36, § 1, vierde lid, van de gecoördineerde wet volgt dat de verplichtingen van de rechthebbende, de huisarts en de geneesheer-specialist, in het raam van de in het ontwerp geregelde verwijzingsprocedure, door de Koning dienen te worden vastgesteld. Artikel 5, § 1, tweede lid, 7/, van het ontwerp kan dan ook slechts in overeenstemming worden geacht met voornoemd artikel 36, § 1, vierde lid, in de mate dat de erin bedoelde verbintenissen slechts een weergave zijn van de verbintenissen die in het ontwerp - en derhalve door de Koning - worden bepaald. Indien evenwel aan de ontworpen bepaling de bedoeling voorligt om middels het zorgtrajectcontract daarnaast ook het opleggen van andere verplichtingen mogelijk te maken, moet worden besloten dat, wat dat betreft, die bepaling de nodige rechtsgrond ontbeert, nu de verplichtingen van de betrokken partijen enkel door de Koning kunnen worden vastgesteld.

Artikel 10

6. In artikel 10, 2/, tweede lid, van het ontwerp dient te worden gerefereerd aan "artikel 5, § 1, vijfde lid" (niet: artikel 5, lid 5).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, 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

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.628/1
DU 30 DÉCEMBRE 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 10 décembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 36 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, concernant les trajets de soins", a donné l'avis suivant:

1. 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.

Cet examen donne lieu aux observations suivantes.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis fixe les règles selon lesquelles l'assurance soins de santé stimule la collaboration entre les médecins généralistes et les médecins spécialistes à l'intention des bénéficiaires atteints d'une pathologie chronique déterminée et ayant besoin de soins dans le cadre d'un trajet de soins. Il règle également les conséquences concernant la nature et le taux des honoraires des dispensateurs de soins et de l'intervention de l'assurance, qui découlent du respect ou du non-respect de ces règles.

Les règles en projet entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

3. Le fondement juridique du régime en projet se trouve à l'article 36 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après: la loi coordonnée), auquel le premier alinéa du préambule du projet fait référence.

EXAMEN DU TEXTE

Article 4

4.1. L'article 4, alinéa 1^{er}, du projet dispose que la Commission nationale médico-mutualiste fixe les critères médicaux d'inclusion auxquels le bénéficiaire doit satisfaire pour pouvoir prétendre à un trajet de soins.

.../...

Le Conseil d'État, section de législation, a déjà à plusieurs reprises observé dans le passé que l'attribution d'une compétence réglementaire à des organismes publics ou à leurs organes est difficilement compatible avec les principes généraux du droit public belge, en ce qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et échappe à tout contrôle parlementaire direct. 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.

Les auteurs du projet devront vérifier si la délégation de compétence à la Commission nationale médico-mutualiste prévue à l'article 4, alinéa 1^{er}, répond aux critères susmentionnés.

4.2. La même observation vaut *mutatis mutandis* en ce qui concerne les articles 4, alinéa 2, 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 9, alinéa 2, et 12, alinéa 1^{er}, du projet.

Article 5

5. L'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, 7/, du projet dispose que le modèle de contrat trajet de soins contient notamment "les engagements du patient, du médecin généraliste et du médecin spécialiste tant en ce qui concerne le contenu des soins que l'administratif". Interrogé sur le point de savoir quelles sont les obligations visées par cette disposition, le délégué a fait référence aux articles 7 et 8 du projet.

Il résulte de l'article 36, § 1^{er}, alinéa 4, de la loi coordonnée que, dans le cadre de la procédure de renvoi réglée par le projet, c'est le Roi qui doit établir les obligations du patient, du médecin généraliste et du médecin spécialiste. Il s'ensuit que la conformité de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, 7/, du projet à l'article 36, § 1^{er}, alinéa 4, précité ne peut être considérée comme assurée que dans la mesure où les obligations qui y sont visées correspondent à celles établies par le projet, et donc par le Roi. Si l'objectif de la

disposition en projet est toutefois d'utiliser le contrat trajet de soins pour permettre d'imposer également d'autres obligations, il faut conclure que, le Roi étant seul habilité à fixer les obligations des parties concernées, cette disposition est, à cet égard, dépourvue du fondement juridique requis.

Article 10

6. L'article 10, 2/, alinéa 2, du projet doit faire référence à "l'article 5, § 1^{er}, alinéa 5" (et non à l'article 5, alinéa 5).

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président de chambre,
	B. SEUTIN, 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

J. SMETS