

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.633/1
VAN 22 DECEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 11 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 wijziging van het koninklijk besluit van 10 oktober 1986 tot uitvoering van artikel 53, § 1, negende lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 10 oktober 1986 tot uitvoering van artikel 53, § 1, negende lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

De ontworpen wijzigingen vinden rechtsgrond in het voornoemde artikel 53, § 1, negende lid, van de gecoördineerde wet, dat luidt:

"De Koning stelt, bij een in Ministerraad overlegd besluit en na advies van het Verzekeringscomité, de voorwaarden en regelen vast overeenkomstig welke de derdebetalersregeling voor de door Hem bepaalde geneeskundige verstrekkingen is toegestaan, verboden of verplicht. Elke overeenkomst die afwijkt van de door de Koning ter uitvoering van deze bepaling uitgevaardigde reglementering, is nietig".

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Overeenkomstig artikel 53, § 1, negende lid, van de gecoördineerde wet, moet over de koninklijke besluiten die tot stand worden gebracht ter uitvoering van die wetsbepaling, overleg worden gepleegd in de ministerraad.

Het ontwerp is goedgekeurd door de ministerraad van 5 december 2008. De Minister van Sociale Zaken vestigt er in de adviesaanvraag evenwel de aandacht op dat het ontwerp nadien is gewijzigd om rekening te houden met onderdeel 8.4 van het Nationaal Akkoord tandheelkundigen-ziekenfondsen voor de periode 2009-2010.

Meer in het bijzonder bestaat de wijziging van de door de ministerraad goedgekeurde tekst van het ontwerp erin dat in het ontworpen artikel 6, tweede lid, 5/, derde lid, van het koninklijk besluit van 10 oktober 1986 (artikel 3, 2/, van het ontwerp), de verwijzing is weggelaten naar de niet-naleving van bepaalde maximumpercentages aan verstrekkingen die via de derdebetalersregeling mogen worden aangerekend of waarvoor de occasionele individuele financiële noodsituatie mag worden toegepast.

Reden voor die weglating is dat het Nationaal Akkoord tandheelkundigen-ziekenfondsen voor de periode 2009-2010 het niet meer toelaat om tandheelkundigen te sanctioneren wegens het loutere feit van het overschrijden van de maximumpercentages, aangezien er voortaan ook een vermoeden van overconsumptie of van oneigenlijk gebruik van de nomenclatuur moet bestaan, dat wordt aangetoond door het overschrijden van een van de dubbele medianen.

2. Krachtens artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, dienen onder meer ontwerpen van koninklijk besluit in beginsel aan het met redenen omkleed advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, te worden onderworpen. De rechtsgrondbepaling doet ervan blijken dat de ontworpen regeling slechts kan genomen worden na overleg in de ministerraad.

De ministerraad dient eerst collegiaal de tekst van een ontwerp van koninklijk besluit vast te stellen vooraleer het om advies aan de afdeling wetgeving kan worden voorgelegd. Een afzonderlijk handelend minister vermag die tekst niet meer te wijzigen. Het is weliswaar zo dat, overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en op voorwaarde dat de betrokken regering daarvoor delegatie heeft verleend, de ministers de Raad van State kunnen adiëren, maar indien het om een koninklijk besluit gaat waarover overleg in de ministerraad is vereist, dient de ministerraad de tekst daarvan eerst tot de zijne te hebben gemaakt ⁽¹⁾.

De Raad van State vermag derhalve niet te adviseren over onderdelen van een tekst van een ontwerp van koninklijk besluit waaraan, na de goedkeuring ervan door de ministerraad, nog wijzigingen werden aangebracht waarover de ministerraad zich niet heeft kunnen uitspreken, zodat de tekst, wat die onderdelen betreft, nog niet definitief door de ministerraad is vastgelegd en niet op ontvankelijke wijze om advies aan de Raad van State, afdeling wetgeving, kan worden voorgelegd.

⁽¹⁾ Dat geldt des te meer wanneer, zoals met de voorliggende wijziging van de door de ministerraad goedgekeurde tekst van het ontwerp het geval lijkt te zijn, de wijziging geen louter vormelijke of detailmatige aangelegenheid betreft.

Toegepast op het voorliggende ontwerpbesluit komt wat voorafgaat erop neer dat de Raad van State, afdeling wetgeving, zich dient te onthouden van een onderzoek van artikel 3 van het ontwerp⁽²⁾. De overige artikelen van het ontwerp, die niet werden gewijzigd na de goedkeuring ervan door de ministerraad op 5 december 2008, zullen wel worden onderzocht, ermee rekening houdende dat deze artikelen niet een dermate inhoudelijk verband vertonen met artikel 3 dat zij evenmin zouden kunnen worden onderzocht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Aan het einde van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp schrijve men "... op 14 juli 1994, artikel 53, § 1, negende lid;".

2. Men redigere het zevende lid van de aanhef van het ontwerp als volgt:

"Gelet op de akkoordbevinding van de Staatssecretaris voor Begroting van 11 april 2008;".

3. Het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State, wordt op een meer gebruikelijke wijze geredigeerd als volgt:

"Gelet op advies 45.633/1 van de Raad van State, gegeven op 22 december 2008, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;".

⁽²⁾ Over de gewijzigde tekst van artikel 3 van het ontwerp dient alsnog overleg te worden gepleegd in de ministerraad, waarna die tekst in beginsel opnieuw aan de Raad van State, afdeling wetgeving, om advies moet worden voorgelegd. Bij gebreke aan overleg in de ministerraad dient artikel 3 uit het ontwerp te worden gelicht.

Artikel 1

De wijziging die bij het koninklijk besluit van 10 maart 1987 werd aangebracht in artikel 2, derde lid, van het koninklijk besluit van 10 oktober 1986 is niet meer van kracht. In artikel 1 van het ontwerp dient derhalve de vermelding van het wijzigende koninklijk besluit van 10 maart 1987 te worden geschrapt.

Artikel 2

De opsomming van wijzigende koninklijke besluiten, in de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp, moet worden vervolledigd met de vermelding van de koninklijke besluiten van 27 april 2007 en 26 mei 2008.

Artikel 4

Naar het zeggen van de gemachtigde zou het de bedoeling zijn om het ontworpen koninklijk besluit tegen uiterlijk 1 maart 2009 in werking te laten treden. Die bedoeling zou in artikel 4 moeten worden tot uitdrukking gebracht. Een inwerkingtreding op de dag van bekendmaking van het ontworpen besluit valt trouwens enkel te billijken ingeval er een specifieke reden zou bestaan waarom wordt afgeweken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.633/1
DU 22 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 11 décembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 10 octobre 1986 portant exécution de l'article 53, § 1, alinéa 9, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994", a donné l'avis suivant:

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

Le projet soumis pour avis entend apporter diverses modifications à l'arrêté royal du 10 octobre 1986 portant exécution de l'article 53, § 1^{er}, alinéa 9, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Les modifications en projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 53, § 1^{er}, alinéa 9, précité, de la loi coordonnée, qui dispose:

"Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et après avis du Comité de l'assurance, les conditions et règles conformément auxquelles, pour les prestations de santé qu'il détermine, le régime du tiers payant est autorisé, interdit ou obligatoire. Est nulle, toute convention qui déroge à la réglementation édictée par le Roi en exécution de la présente disposition".

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Conformément à l'article 53, § 1^{er}, alinéa 9, de la loi coordonnée, les arrêtés royaux adoptés en exécution de cette disposition légale doivent être délibérés en conseil des ministres.

Le projet a été approuvé par le conseil des ministres du 5 décembre 2008. Dans la demande d'avis, le Ministre des Affaires sociales attire toutefois l'attention sur le fait que le projet a été modifié ultérieurement afin de se conformer au point 8.4 de l'Accord national dento-mutualiste pour la période 2009-2010.

La modification du texte du projet approuvé par le conseil des ministres consiste notamment en la suppression, à l'article 6, alinéas 2, 5/, et 3, en projet, de l'arrêté royal du 10 octobre 1986 (article 3, 2/, du projet), de la référence à la non-observance de pourcentages maximums se rapportant aux prestations qui peuvent être portées en compte en recourant au régime du tiers payant ou pour lesquelles la situation financière individuelle occasionnelle de détresse peut être appliquée.

Cette suppression est due au fait que l'Accord national dento-mutualiste pour la période 2009-2010 ne permet plus de sanctionner des praticiens de l'art dentaire pour le simple dépassement des pourcentages maximums, dès lors qu'il doit désormais y avoir également une présomption de surconsommation ou d'usage impropre de la nomenclature, qui est démontré par le dépassement de l'une des doubles médianes.

2. En vertu de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, les projets d'arrêts royaux, entre autres, doivent en principe être soumis à l'avis motivé du Conseil d'État, section de législation. Il résulte de la disposition procurant le fondement juridique que le règlement en projet ne peut être adopté qu'après délibération en conseil des ministres.

Le conseil des ministres doit d'abord arrêter de manière collégiale le texte du projet d'arrêt royal avant que celui-ci puisse être soumis à l'avis de la section de législation. Un ministre agissant individuellement ne peut plus modifier ce texte. Certes, les ministres peuvent saisir le Conseil d'État conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et à condition que le gouvernement concerné ait donné une délégation à cette fin, mais s'il s'agit d'un arrêt royal qui requiert une délibération en conseil des ministres, ce dernier doit d'abord s'en être approprié le texte ⁽¹⁾.

Dès lors, il n'est pas au pouvoir du Conseil d'État de donner un avis sur des parties du texte d'un projet d'arrêt royal auxquelles des modifications ont encore été apportées après son approbation en conseil des ministres et sur lesquelles le conseil des ministres n'a pas pu se prononcer, si bien qu'en ce qui concerne ces parties, le texte n'a pas encore été définitivement arrêté par le conseil des ministres et ne peut être valablement soumis à l'avis du Conseil d'État, section de législation.

⁽¹⁾ Il en est d'autant plus ainsi lorsque, comme tel paraît être le cas de la présente modification du texte du projet approuvé par le conseil des ministres, la modification n'est pas une simple question de forme ou de détail.

Appliquée au présent projet d'arrêté, l'observation formulée ci-dessus implique que le Conseil d'État, section de législation, doit s'abstenir d'examiner l'article 3 du projet ⁽²⁾. Les autres articles du projet, qui n'ont pas été modifiés après l'approbation par le conseil des ministres du 5 décembre 2008, seront bel et bien examinés, compte tenu du fait qu'ils ne sont pas à ce point liés, sur le fond, à l'article 3 qu'ils ne pourraient pas non plus être examinés.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. À la fin du premier alinéa du préambule du projet, on écrira "... le 14 juillet 1994, l'article 53, § 1^{er}, alinéa 9;".

2. On rédigera le septième alinéa du préambule du projet comme suit:

"Vu l'accord du Secrétaire d'État au Budget, donné le 11 avril 2008;".

3. Conformément à l'usage, l'alinéa du préambule faisant référence à l'avis du Conseil d'État sera rédigé comme suit:

"Vu l'avis 45.633/1 du Conseil d'État, donné le 22 décembre 2008, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;".

⁽²⁾ Le texte modifié de l'article 3 du projet doit encore être délibéré en conseil des ministres, après quoi il devra en principe être de nouveau soumis à l'avis du Conseil d'État, section de législation. À défaut de délibération en conseil des ministres, l'article 3 sera distrait du projet.

Article 1^{er}

La modification que l'arrêté royal du 10 mars 1987 a apportée à l'article 2, alinéa 3, de l'arrêté royal du 10 octobre 1986, n'est plus en vigueur. Dès lors, à l'article 1^{er} du projet, on supprimera la mention de l'arrêté modificatif du 10 mars 1987.

Article 2

L'énumération d'arrêtés royaux modificatifs figurant dans la phrase liminaire de l'article 2 du projet sera complétée par la mention des arrêtés royaux des 27 avril 2007 et 26 mai 2008.

Article 4

Selon les déclarations du délégué, il s'agirait de faire entrer en vigueur l'arrêté royal en projet au 1^{er} mars 2009 au plus tard. Il y aurait lieu de traduire cette intention à l'article 4. Du reste, l'entrée en vigueur le jour de la publication de l'arrêté en projet se justifie uniquement s'il existe un motif particulier de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés.

La chambre était composée de

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

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. M. VAN DAMME.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME