

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 45.952/1
VAN 26 MAART 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 45.952/1
DU 26 MARS 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 3 februari 2009 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van artikel 35 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", heeft het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre des Affaires sociales, le 3 février 2009, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'article 35 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", a donné l'avis suivant:

1. Het is vanuit wetgevingstechnisch oogpunt gebruikelijk om de adviezen die met betrekking tot een ontworpen besluit werden uitgebracht, in chronologische volgorde te vermelden in de aanhef. Het lid van de aanhef van het om advies voorgelegde ontwerp waarin wordt verwezen naar de adviezen die de Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle op 4 juli 2008 en 16 oktober 2008 over het ontwerp heeft uitgebracht, dient derhalve onmiddellijk te volgen op het lid van de aanhef waarin wordt gerefereerd aan het voorstel van de Technische Raad voor Implantaten.

2. Het advies dat de Commissie voor begrotingscontrole over het ontwerp heeft uitgebracht, dateert van 5 oktober 2008 en niet van 5 november 2008. Het is derhalve van de eerstgenoemde datum dat melding moet worden gemaakt in het zesde lid van de aanhef van het ontwerp.

Het negende lid van de aanhef dient als volgt te worden gesteld: "Gelet op de akkoordbevinding van de Staatssecretaris ...".

3. In de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp dient melding te worden gemaakt van alle koninklijke besluiten die nog van kracht zijnde wijzigingen bevatten van artikel 35 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984¹ dat het ontwerp beoogt te wijzigen. Rekening houdend met het grote aantal van dergelijke wijzigende besluiten, kan evenwel worden gebillijkt dat de betrokken opsomming in haar geheel wordt vervangen door de zinsnede "laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van ...", waarbij dan uiteraard uitsluitend melding dient te worden gemaakt van de datum van het meest recente wijzigende besluit op het ogenblik van de totstandkoming van het ontworpen besluit.

¹Koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.

4. Aan het einde van de inleidende zin van artikel 1, 1/, van het ontwerp, schrijve men: "... worden na de verstrekking '683093-683104' de volgende verstrekkingen ingevoegd:".

5. Luidens de met artikel 1, 2/, ontworpen bepaling worden de garantievoorwaarden inzake implantaten van categorie 1 vastgelegd door het Comité van de verzekering voor Geneeskundige Verzorging, op voorstel van de Technische Raad voor Implantaten en de Overeenkomstencommissie Verstrekkers van Implantaten-Verzekeringsinstellingen, en maken die garantievoorwaarden deel uit van de toelatingsvoorwaarden tot terugbetaling.

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 wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 - 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 het Comité van de verzekering voor Geneeskundige Verzorging 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.

6. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 35, § 7, 12/, van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984 ², vervange men de woorden "een gedetailleerd medisch rapport die" door de woorden "een gedetailleerd medisch verslag dat".

² In de inleidende zin van artikel 1, 3/, m), van het ontwerp, worden de woorden "*in fine*" beter geschrapt aangezien deze overbodig zijn.

1. Il est d'usage en légistique de mentionner dans le préambule d'un arrêté en projet les avis donnés sur cet arrêté dans leur ordre chronologique. Dès lors, l'alinéa du préambule du projet soumis pour avis, qui fait référence aux avis du Service d'évaluation et de contrôle médicaux donnés les 4 juillet 2008 et 16 octobre 2008 sur le projet, doit suivre immédiatement l'alinéa du préambule qui vise la proposition du Conseil technique des implants.

2. L'avis donné par la Commission de contrôle budgétaire sur le projet date du 5 octobre 2008 et non du 5 novembre 2008. C'est donc cette dernière date qu'il convient de mentionner au sixième alinéa du préambule du projet.

Le neuvième alinéa du préambule devrait être rédigé comme suit:

"Vu l'accord du Secrétaire d'État ...".

3. Dans la phrase liminaire de l'article 1^{er} du projet, il y a lieu de viser tous les arrêtés royaux ayant apporté des modifications encore en vigueur à l'article 35 de l'annexe de l'arrêté royal du 14 septembre 1984 ¹ que le projet entend modifier. Compte tenu du nombre important de ces arrêtés modificatifs, il peut se justifier de remplacer dans son intégralité l'énumération en question par le segment de phrase "modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du...", en ne mentionnant plus évidemment que la date de l'arrêté modificatif le plus récent au moment de l'adoption de l'arrêté en projet.

4. À la fin de la phrase liminaire de l'article 1^{er}, 1/, du projet, on écrira : "... après la prestation '683093-683104', les prestations suivantes sont insérées:".

1

Arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.

5. Selon la disposition en projet à l'article 1^{er}, 2/, les conditions de garantie pour les implants de catégorie 1 sont fixées, sur proposition du Conseil technique des implants et de la Commission de convention fournisseurs d'implants-organismes assureurs, par le Comité de l'assurance soins de santé et font partie des critères d'admission au remboursement.

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 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 - 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 au Comité de l'assurance soins de santé et il faudra substituer à cette délégation une disposition confiant au Roi le soin de fixer au moins en substance ces conditions.

6. Dans le texte néerlandais de l'article 35, § 7, 12/, en projet de l'annexe de l'arrêté royal du 14 septembre 1984 ², on remplacera les mots "een gedetailleerd medisch rapport die" par les mots "een gedetailleerd medisch verslag dat".

2

Dans la phrase liminaire de l'article 1^{er}, 3/, m), du projet, mieux vaudrait supprimer les mots "*in fine*" puisqu'ils sont superflus.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

J. BAERT,
W. VAN VAERENBERGH,

M. RIGAUX,
M. TISON,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

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.

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. M. VAN DAMME.

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.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME