

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 47.535/2
DU 22 DÉCEMBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre des Affaires sociales, le 2 décembre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, en ce qui concerne l'Observatoire des maladies chroniques", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. L'article 19, alinéa 1^{er}, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 institue auprès du service des soins de santé un "Conseil scientifique" et habilite le Roi à définir les missions des différentes sections qui peuvent composer ce Conseil scientifique. L'alinéa 2 du même article crée en outre, au sein de ce Conseil, un "observatoire des maladies chroniques", composé lui-même d'une section scientifique et d'une section consultative.

Il n'est pas conforme à cette disposition légale de prévoir, comme le fait l'article 1^{er} du projet, que le Conseil scientifique est composé de deux sections, dont l'une serait l'observatoire des maladies chroniques. Il est en outre superflu de prévoir la création de cet observatoire au sein du Conseil scientifique dès lors que, contrairement aux sections du Conseil scientifique visées à l'article 19, alinéa 1^{er} de la loi, cette création résulte déjà de la loi elle-même.

Par ailleurs en prévoyant que l'observatoire constitue une "section" du conseil scientifique, alors qu'il est lui-même composé de deux sections, le projet crée un insécurité juridique quant à l'application d'autres dispositions de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 4 juillet 1994 qui traitent des "sections du Conseil scientifique". Ainsi l'article 10^{quinquies} de cet arrêté, qui prévoit que "les sections du Conseil scientifique rédigent leur règlement d'ordre intérieur et le soumettent pour approbation au Comité de l'assurance" devra-t-il désormais être compris comme s'appliquant à l'observatoire en tant que tel, qui rédigerait le règlement d'ordre intérieur de ses deux sections ou bien que chacune des sections de l'observatoire rédigerait chacune

.../...

son propre règlement d'ordre intérieur ? Une semblable incertitude est créée pour l'application de l'article 10^{quater} du même arrêté qui règle le secrétariat des "sections du Conseil scientifique".

Le projet sera revu pour tenir compte de cette observation. L'article 1^{er} sera ainsi réécrit pour que l'article 10^{bis} de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 se limite désormais exclusivement à instituer la ou les sections visées à l'article 19, alinéa 1^{er}, de la loi coordonnée. Le projet sera en outre complété par des dispositions modificatives de l'article 10^{quater} et 10^{quinquies} qui tiennent compte de la structure actuelle du Conseil scientifique. L'article 10^{ter} en projet, qui prévoit, notamment, la durée du mandat des "membres des sections du conseil scientifique" sera également adapté ¹.

2. Le projet examiné n'est proposé que par la Ministre des Affaires sociales. Si l'article 19, alinéa 2, de la loi coordonnée précitée, ne requiert pas formellement que l'habilitation qu'elle confère au Roi soit exécutée par un arrêté proposé conjointement par les ministres ayant les Affaires sociales et la Santé publique dans leurs attributions, cette proposition conjointe est requise tant par l'article 19, alinéa 1^{er}, de la loi programme précitée, lorsque le Roi précise les missions du Conseil scientifique au sein duquel est institué l'observatoire, que par l'article 20 de la même loi-programme, lorsque le Roi veille à la représentation paritaire des organismes assureurs et des organisations représentatives des associations pour l'aide aux malades chroniques et lorsqu'il fixe les règles de fonctionnement de cet observatoire.

Or, tel est l'objet de l'arrêté en projet.

Il convient dès lors d'ajouter la compétence de la santé publique à celle des affaires sociales dans les attributions du Ministre proposant et signataire ainsi que dans l'exécutoire.

⁽¹⁾ L'article 20 de la loi distingue en effet explicitement "les Présidents et les membres des sections du Conseil scientifique" et "les Présidents et les membres de l'observatoire des maladies chroniques".

Observations particulières

Dispositif

Article 3

Interrogé sur la manière dont ont été sélectionnées les deux organisations représentatives des associations pour l'aide aux malades chroniques ont été sélectionnées, le délégué de la ministre a répondu :

"De vzw Ligue des Usagers des Services de Santé en de vzw Vlaams Patiëntenplatform worden momenteel als representatieve patiëntenkoepels erkend door artikel 245 van de programmawet van 27 december 2006, dat deze verenigingen een subsidie toekent die ten laste valt van de begroting van de administratiekosten van het Riziv. Daarnaast werd voorzien in een vertegenwoordiging van de vzw Patienten Rat & Treff als onafhankelijke koepelorganisatie van patiëntenverenigingen in het Duitse taalgebied".

L'article 245 de la loi-programme du 27 décembre 2006 dispose :

"Des subventions à charge du budget des frais d'administration de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité visé à l'article 12, 6/, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, sont accordées aux deux associations de patients suivantes :

1/ l'A.S.B.L. «Ligue des Usagers des Services de Santé»;

2/ l'A.S.B.L. «Vlaams Patiëntenplatform».

Sans préjudice de l'alinéa 3, le montant global des subventions précitées, imputées au budget des frais d'administration de l'Institut, s'élève annuellement à 90.000 euros et est pris en charge intégralement par le secteur des soins de santé.

Le Roi fixe les règles et les conditions de répartition, d'octroi et de paiement des subventions, ainsi que de suspension et de récupération totale ou partielle en cas de non-respect des conditions fixées".

.../...

Le projet de loi-programme qui a fait l'objet de l'avis de la section de législation 47.385/1-2-3-4 du, vise à remplacer l'article 245 de la loi-programme du 27 décembre 2006. Dans son avis, la section de législation a fait l'observation suivante :

"S'agissant d'une disposition devenue l'article 245 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, dont la modification est envisagée par l'article 50 du projet de loi à l'examen, la section de législation a déjà observé ce qui suit :

«Cet article comporte à la fois des dispositions ayant une portée individuelle et des dispositions ayant une portée générale. Mieux vaudrait omettre les décisions individuelles prévues aux alinéas 1^{er} et 2 de cet article et les laisser au pouvoir exécutif. On s'inscrit ainsi mieux dans la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. On évite aussi de la sorte des contestations juridiques futures concernant la question de savoir si des subsides octroyés par le législateur peuvent être récupérés ou supprimés par le pouvoir exécutif au cas où il s'avérerait qu'une association de patients ne satisfait pas aux conditions qui seront fixées par le Roi, conformément à l'alinéa 3.

Il peut dès lors suffire de désigner l'autorité subsidiaire et d'habiliter le Roi à fixer les modalités et conditions relatives à la répartition, à l'octroi et au paiement des subsides.

Le projet doit cependant préciser les principes essentiels en matière de subsides. Le cas échéant, on peut prévoir un régime transitoire» ².

Cette observation vaut *mutatis mutandis* pour la disposition législative qui, selon le texte en projet, est appelée à remplacer l'article 245 précité" ³.

Indépendamment des règles de subventionnement qui sont celles prévues par la loi-programme du 27 décembre 2006, l'auteur du projet doit être en mesure de justifier que les trois organisations qui sont appelées à siéger dans la section consultative de l'observatoire des maladies chroniques sont représentatives du secteur concerné.

(²) Avis 41.759/3, donné le 30 novembre 2006, sur des projets d'amendements du Gouvernement au projet de loi-programme (I) (Financement Agence Fédérale des Médicaments Financement des représentatives de patients) (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n/ 51-2773/26, pp. 5 et 6).

(³) *Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, n/ 2278/1.

La chambre était composée de

Monsieur	Y. KREINS,	président de chambre,
Madame	M. BAGUET,	conseillers d'État,
Monsieur	L. DETROUX,	
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.535/2
VAN 22 DECEMBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 2 december 2009 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, wat betreft het Observatorium voor de chronische ziekten", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

1. In artikel 19, eerste lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, wordt een "wetenschappelijke raad" ingesteld bij de dienst voor geneeskundige verzorging en wordt de Koning gemachtigd de taken te definiëren van de onderscheiden afdelingen waaruit die wetenschappelijke raad kan bestaan. In het tweede lid van datzelfde artikel wordt voorts bij die raad een "observatorium voor de chronische ziekten" opgericht, dat zelf uit een wetenschappelijke afdeling en een raadgevende afdeling bestaat.

Het is niet conform die wetsbepaling om, zoals in artikel 1 van het ontwerp, te stellen dat de wetenschappelijke raad samengesteld is uit twee afdelingen, waarvan een het observatorium voor de chronische ziekten is. Het is bovendien overbodig te voorzien in de oprichting van dat observatorium binnen de wetenschappelijke raad, aangezien die oprichting reeds blijkt uit de wet zelf, in tegenstelling tot de afdelingen van de wetenschappelijke raad die bedoeld worden in artikel 19, eerste lid, van de wet.

Door overigens te bepalen dat het observatorium een "afdeling" is van de wetenschappelijke raad, terwijl het zelf uit twee afdelingen bestaat, doet het ontwerp rechtsonzekerheid ontstaan wat betreft de toepassing van de andere bepalingen van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, die betrekking hebben op de "afdelingen van de wetenschappelijke raad". Moet artikel 10*quinquies* van dat besluit, dat bepaalt dat "de afdelingen van de

.../...

Wetenschappelijke raad (...) hun huishoudelijk reglement op(maken) en (...) het ter goedkeuring voor(leggen) aan het Verzekeringscomité", voortaan verstaan worden als geldend voor het observatorium als zodanig, welk observatorium het huishoudelijk reglement van zijn beide afdelingen zou opstellen, of zal elke afdeling van het observatorium haar eigen huishoudelijk reglement opstellen ? Een soortgelijke onzekerheid wordt geschapen aangaande de toepassing van artikel 10*quater* van hetzelfde besluit, dat het secretariaat regelt van de "afdelingen van de wetenschappelijke raad".

Het ontwerp moet worden herzien teneinde rekening te houden met die opmerking. Artikel 1 moet aldus herschreven worden opdat artikel 10*bis* van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 voortaan uitsluitend beperkt blijft tot het instellen van de afdeling of afdelingen bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wet. Het ontwerp moet voorts worden aangevuld met bepalingen tot wijziging van artikel 10*quater* en 10*quinquies*, waarin rekening gehouden wordt met de huidige structuur van de wetenschappelijke raad. Het ontworpen artikel 10*ter*, waarin onder meer de duur van het mandaat van "de leden van de afdelingen van de wetenschappelijke raad" bepaald wordt, dient eveneens te worden aangepast ¹.

2. Het onderzochte ontwerp wordt enkel voorgedragen door de Minister van Sociale Zaken. Hoewel artikel 19, tweede lid, van de voornoemde gecoördineerde wet niet formeel vereist dat aan de machtiging die deze wet aan de Koning verleent uitvoering wordt gegeven door een besluit dat samen voorgedragen wordt door de ministers bevoegd voor Sociale Zaken en Volksgezondheid, wordt die gezamenlijke voordracht zowel vereist door artikel 19, eerste lid, van de voornoemde programmawet, wanneer de Koning de taken bepaalt van de Wetenschappelijke Raad waarbij het observatorium ingesteld is, als door artikel 20 van dezelfde programmawet, wanneer de Koning waakt over een paritaire vertegenwoordiging van de verzekeringsinstellingen en van de representatieve organisaties van verenigingen voor hulp aan chronisch zieken en wanneer Hij de werkwijze bepaalt van dat observatorium.

⁽¹⁾ Artikel 20 van de wet maakt immers een duidelijk onderscheid tussen de "Voorzitters en de leden van de verschillende afdelingen van de Wetenschappelijke raad" en "de voorzitters en de leden van het observatorium voor de chronische ziekten".

Dit is echter het doel van het ontworpen besluit.

De bevoegdheid voor Volksgezondheid dient derhalve te worden toegevoegd aan die voor Sociale Zaken, waar het gaat om de ambtsbevoegdheid van de voordragende en ondertekenende minister, alsook in de uitvoeringsbepaling.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 3

Op de vraag hoe de twee representatieve organisaties van verenigingen voor hulp aan chronisch zieken gekozen zijn, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord :

"De vzw Ligue des Usagers des Services de Santé en de vzw Vlaams Patiëntenplatform worden momenteel als representatieve patiëntenkoepels erkend door artikel 245 van de programmawet van 27 december 2006, dat deze verenigingen een subsidie toekent die ten laste valt van de begroting van de administratiekosten van het Riziv. Daarnaast werd voorzien in een vertegenwoordiging van de vzw Patienten Rat & Treff als onafhankelijke koepelorganisatie van patiëntenverenigingen in het Duitse taalgebied".

Artikel 245 van de programmawet van 27 december 2006 bepaalt :

"De subsidies die ten laste vallen van de begroting van de administratiekosten van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering bedoeld in artikel 12, 6/ van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, worden toegekend aan de twee volgende patiëntenverenigingen :

- 1/ de V.Z.W. «Ligue des Usagers des Services de Santé»;
- 2/ de V.Z.W. «Vlaams Patiëntenplatform».

Onverminderd het derde lid bedraagt het globale bedrag van de voornoemde subsidies, die ten laste gelegd worden van de begroting van de administratiekosten van het Instituut, jaarlijks 90.000 euro en wordt volledig ten laste genomen door de sector geneeskundige verzorging.

.../...

De Koning bepaalt de regels en voorwaarden van de verdeling, de toekenning en de betaling van de subsidies evenals de opschorting en totale of partiële terugvordering bij niet-naleving van de bepaalde voorwaarden."

Het ontwerp van programmawet waarover advies 47.385/1-2-3-4 van de afdeling wetgeving is uitgebracht, strekt ertoe artikel 245 van de programmawet van 27 december 2006 te vervangen. In haar advies heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking gemaakt:

"In verband met een bepaling die geleid heeft tot artikel 245 van de programmawet (I) van 27 december 2006, welk artikel gewijzigd wordt bij artikel 50 van het voorliggende wetsontwerp, heeft de afdeling wetgeving reeds de volgende opmerking gemaakt :

«Dit artikel bevat zowel bepalingen met een individuele strekking als bepalingen met een algemene draagwijdte. De individuele beslissingen bedoeld in het eerste en het tweede lid van dat artikel kunnen beter worden weggelaten en overgelaten aan de uitvoerende macht. Aldus wordt beter aangesloten op de bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende en de uitvoerende macht. Op die wijze wordt ook vermeden dat naderhand juridische betwistingen ontstaan over de vraag of de door de wetgever toegekende subsidies door de uitvoerende macht kunnen worden teruggevorderd of stopgezet indien zou blijken dat een patiëntenvereniging niet aan de voorwaarden voldoet die door de Koning overeenkomstig het derde lid zullen worden vastgesteld.

Er kan dan ook worden volstaan met de aanwijzing van de subsidiërende overheid en met het verlenen van een machtiging aan de Koning om de nadere regelen en voorwaarden met betrekking tot de verdeling, de toekenning en de betaling van de subsidies vast te stellen.

Wel dienen de essentiële beginselen inzake de subsidiëring in het ontwerp te worden opgenomen. Eventueel kan in een overgangsregeling worden voorzien»².

Die opmerking geldt *mutatis mutandis* eveneens voor de wetsbepaling die volgens de ontworpen regeling in de plaats zou komen van het voormelde artikel 245"³.

(2) Advies 41.759/3, gegeven op 30 november 2006, over ontwerpen van amendementen van de Regering op het ontwerp van programmawet (I) - (Financiering Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen, Financiering van de patiënten representatieve koepel) (*Parl. St. Kamer* 2006-07, nr. 51-2773/26, 5 en 6).

(3) *Parl. St. Kamer*, 2009-2010, nr. 2278/1.

Los van de subsidiëringsregels die de regels zijn waarin de programmawet van 27 december 2006 voorziet, moet de steller van het ontwerp kunnen aantonen dat de drie organisaties die zitting moeten hebben in de raadgevende afdeling van het Observatorium voor de chronische ziekten representatief zijn voor de betrokken sector.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
Mevrouw	M. BAGUET,	staatsraden,
de Heer	L. DETROUX,	
Mevrouw	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. X. DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

B. VIGNERON

Y. KREINS