

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 48.839/2
DU 8 NOVEMBRE 2010

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 15 octobre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 7 avril 2005 fixant les conditions auxquelles une intervention de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités peut être accordée dans le cadre de projets temporaires et expérimentaux concernant la douleur aiguë chez les enfants", a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

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.

Fondement juridique

1. Selon l'alinéa 1^{er} du préambule du projet, celui-ci trouve son fondement juridique dans l'article 56, § 2, alinéa 1^{er}, 3/, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Cette disposition habilite le Comité de l'assurance, dans les conditions à fixer par le Roi et par dérogation aux dispositions générales de la loi coordonnée et de ses arrêtés d'exécution, à conclure des conventions "qui sont limitées dans le temps et/ou dans leur champ d'application et qui ont pour but d'accorder une intervention aux dispensateurs de soins qui développent des projets en matière de coordination des soins dispensés en vue de détecter de manière précoce, d'éviter ou de retarder toute complication et de traiter les affections chroniques qui requièrent une approche pluridisciplinaire".

.../...

2. Or, le texte en projet modifie l'arrêté royal du 7 avril 2005 fixant les conditions auxquelles une intervention de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités peut être accordée dans le cadre de projets temporaires et expérimentaux concernant la douleur aiguë chez les enfants, lequel se donne comme fondement juridique l'article 56, § 2, alinéa 1^{er}, 1/, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Cette dernière disposition habilite le Comité de l'assurance, dans les conditions à fixer par le Roi et par dérogation aux dispositions générales de la loi coordonnée et de ses arrêtés d'exécution, à conclure des conventions "qui sont limitées dans le temps et/ou dans leur champ d'application et qui ont pour but d'accorder un remboursement pour des modèles spéciaux de prescription, de dispensation et de paiement de soins de santé à caractère expérimental".

3. La section de législation du Conseil d'État s'interroge quant à la raison pour laquelle l'auteur du projet fonde l'arrêté en projet sur une autre disposition légale que celle à laquelle il a eu recours pour adopter l'arrêté royal du 7 avril 2005 précité, alors qu'en modifiant ici cet arrêté, le seul objectif poursuivi est de prolonger d'un an la durée des conventions que vise l'arrêté royal.

Cette disparité devrait être levée ¹.

(1) La précision de la base légale sur laquelle se fonde l'auteur a en effet toute son importance en particulier dans la matière ici réglée. En effet, comme la section de législation du Conseil d'État l'a rappelé, dans son avis 37.726/1 donné le 28 octobre 2004 sur le projet devenu l'arrêté royal du 7 avril 2005 précité, "Pour que le régime en projet puisse trouver son fondement juridique dans la disposition législative précitée, il est nécessaire que les projets qui y sont visés, relatifs à la douleur aiguë chez les enfants, puissent être considérés comme des «modèles spéciaux de prescription, de dispensation et de paiement» au sens de cette disposition législative et qu'ils soient effectivement qualifiés de «spéciaux» par rapport à d'autres projets. Ni les termes relativement généraux du texte du projet, ni les éléments du dossier transmis au Conseil d'État, section de législation, ne permettent de déterminer, avec la certitude voulue, que les projets visés dans le régime projeté répondent effectivement aux conditions mentionnées. Les observations qui suivent sont dès lors formulées sous réserve que les projets visés dans le régime projeté répondent effectivement aux conditions énoncées à l'article 56, § 2, alinéa 1^{er}, 1/, de la loi coordonnée et que le régime en projet puisse donc être réputé trouver un fondement juridique dans cette disposition législative".

Formalités préalables

Il ne résulte pas du dossier transmis à la section de législation du Conseil d'État que le texte en projet a été soumis à l'avis du Conseil général de l'assurance soins de santé. Or, l'obligation de requérir l'avis de cet organe sur le texte en projet résulte, sauf les cas d'urgence, de l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, combiné avec l'article 213, § 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, et avec l'article 2, § 1^{er}, b), de l'arrêté royal du 9 septembre 1993 portant exécution de l'article 213, § 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994. Par ailleurs, le dossier ne fait pas état d'une urgence susceptible de justifier l'absence de consultation de cet organe, conformément à l'article 15 de la loi précitée du 25 avril 1963.

L'auteur du projet veillera au bon accomplissement des formalités précitées.

Examen du projet

1. Il convient de rédiger comme suit la phrase liminaire de l'article 1^{er} :

"Article 1^{er}. L'article 5 de l'arrêté royal du 7 avril 2005 fixant les conditions auxquelles une intervention de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités peut être accordée dans le cadre de projets temporaires et expérimentaux concernant la douleur aiguë chez les enfants est complété par le paragraphe suivant : (...)".

2. La phrase liminaire de l'article 2 doit être rédigée comme suit :

"Art. 2. L'article 7 du même arrêté est remplacé par la disposition suivante : (...)".

3. Il convient d'insérer un article exécutoire ², rédigé comme suit :

"Art. 3. Le ministre qui a les affaires sociales dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté".

⁽²⁾ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandations n^{os} 162 à 167 et Formule F 4-7-1.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme G. JOTTRAND, premier auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.839/2
VAN 8 NOVEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 15 oktober 2010 door de Vice-Eerste Minister en 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 7 april 2005 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder een tussenkomst van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering mag worden verleend in tijdelijke en experimentele projecten in verband met acute pijn bij kinderen", heeft het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

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.

Rechtsgrond

1. Volgens het eerste lid van de aanhef van het ontwerp ontleent dit ontwerp zijn rechtsgrond aan artikel 56, § 2, eerste lid, 3/, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

Deze bepaling machtigt het Verzekeringscomité om, onder de door de Koning vast te stellen voorwaarden en in afwijking van de algemene bepalingen van de gecoördineerde wet en haar uitvoeringsbesluiten, overeenkomsten te sluiten "die in tijd en/of toepassingsgebied beperkt zijn en welke tot doel hebben een tegemoetkoming te verlenen aan zorgverleners die projecten inzake gecoördineerde zorgverlening ontwikkelen met het oog op de vroegtijdige opsporing, het vermijden of vertragen van complicaties en het behandelen van chronische aandoeningen die een multidisciplinaire aanpak vergen".

2. Het is nu wel zo dat de ontworpen tekst de wijziging beoogt van het koninklijk besluit van 7 april 2005 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder een tussenkomst van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering mag worden verleend in tijdelijke en experimentele projecten in verband met acute pijn bij kinderen, dat voorgeeft te steunen op artikel 56, § 2, eerste lid, 1/, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

Deze laatste bepaling machtigt het Verzekeringscomité om, onder de door de Koning vast te stellen voorwaarden en in afwijking van de algemene bepalingen van de gecoördineerde wet en haar uitvoeringsbesluiten, overeenkomsten te sluiten "die in tijd en/of toepassingsgebied beperkt zijn en welke tot doel hebben een tegemoetkoming te verlenen voor bijzondere modellen van voorschrijven, verstrekking en betaling van geneeskundige verzorging met een experimenteel karakter".

3. Het is de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet duidelijk om welke reden de steller van het ontwerp als rechtsgrond voor het ontworpen besluit een andere wetsbepaling opgeeft dan die waarop hij gesteund heeft voor de uitvaardiging van het voornoemde koninklijk besluit van 7 april 2005, terwijl de wijziging van dat besluit er in dit geval alleen toe strekt de duur van de overeenkomsten waarvan sprake in het koninklijk besluit, te verlengen met één jaar.

Deze discrepantie zou moeten worden weggewerkt ¹.

(1) De precisering van de rechtsgrond waarop de steller steunt, is immers van groot belang inzonderheid wat betreft de in casu geregelde materie. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft immers in haar advies 37.726/1 dat op 28 oktober 2004 is gegeven met betrekking tot een ontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot het voornoemde koninklijk besluit van 7 april 2005, het volgende gesteld : "Opdat de ontworpen regeling rechtsgrond zou kunnen vinden in de aangehaalde wetsbepaling is vereist dat de erin bedoelde projecten in verband met acute pijn bij kinderen als «bijzondere modellen van voorschrijven, verstrekking en betaling» in de zin van die wetsbepaling kunnen worden beschouwd en dat die projecten effectief als «bijzonder» vallen te bestempelen in vergelijking met andere projecten. Noch uit de vrij algemene bewoordingen van de tekst van het ontwerp, noch uit de gegevens van het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, toegezonden dossier, valt met de nodige zekerheid af te leiden of de in het ontwerp beoogde projecten effectief beantwoorden aan de vermelde voorwaarden. De hiernavolgende opmerkingen worden derhalve geformuleerd onder het voorbehoud dat de in het ontwerp bedoelde projecten wel degelijk beantwoorden aan de voorwaarden die worden omschreven in artikel 56, § 2, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wet en dat de ontworpen regeling derhalve kan worden geacht rechtsgrond te vinden in die wetsbepaling".

Voorafgaande vormvereisten

Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State is bezorgd, blijkt niet dat de ontwerptekst om advies is voorgelegd aan de Algemene Raad van de Verzekering voor Geneeskundige Verzorging. Artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, gelezen in samenhang met artikel 213, § 2, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, en met artikel 2, § 1, b), van het koninklijk besluit van 9 september 1993 tot uitvoering van artikel 213, § 2, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, bepaalt echter dat, behoudens spoedeisende gevallen, dat orgaan van advies moeten dienen over de ontwerptekst. Bovendien wordt in het dossier geen spoedeisende omstandigheid aangevoerd ter verantwoording van het feit dat dat orgaan niet is geraadpleegd, overeenkomstig artikel 15 van de voornoemde wet van 25 april 1963.

De steller van het ontwerp dient erop toe te zien dat aan de voormelde vormvereisten volledig is voldaan.

Onderzoek van het ontwerp

1. De inleidende zin van artikel 1 zou beter gesteld worden als volgt :

"Artikel 1. Artikel 5 van het koninklijk besluit van 7 april 2005 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder een tussenkomst van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering mag worden verleend in tijdelijke en experimentele projecten in verband met acute pijn bij kinderen wordt aangevuld met de volgende paragraaf : (...)".

.../...

2. De inleidende zin van artikel 2 moet worden gesteld als volgt :

"Art. 2. Artikel 7 van hetzelfde besluit wordt vervangen door de volgende bepaling : (...)".

3. Er behoort een uitvoeringsbepaling ² te worden ingevoegd, die gesteld wordt als volgt :

"Art. 3. De minister bevoegd voor Sociale Zaken is belast met de uitvoering van dit besluit".

⁽²⁾ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbevelingen nrs. 162 tot 167 en formule F 4-7-1.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
de Dames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. JOTTRAND, eerste auditeur.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS