

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.933/2/V
DU 27 JUILLET 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre des Affaires sociales, le 29 juin 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « modifiant l'arrêté royal du 8 décembre 2006 relatif à l'intervention de l'assurance soins de santé en faveur de projets de soins palliatifs de jour », 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^o, 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.

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 8 décembre 2006 relatif à l'intervention de l'assurance soins de santé en faveur de projets de soins palliatifs de jour. Ces modifications entendent porter du 31 décembre 2010 au 31 décembre 2011 la date à laquelle les conventions conclues en vertu de cet arrêté « prennent fin au plus tard » (article 1^{er} du projet) ¹, et fixer au 31 décembre 2011 la date finale à laquelle le budget annuel de 313.123 euros sera disponible.

En principe, les modifications en projet pourraient trouver leur fondement juridique dans l'article 56, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, auquel il est fait référence dans l'alinéa 1^{er} du préambule.

Il convient de rappeler que cette disposition conçoit les conventions dont il prévoit la conclusion comme « déroga[t]oires » aux dispositions générales de la [...] loi coordonnée et de ses arrêtés d'exécution » et comme devant être « limitées dans le temps et/ou dans leur champ d'application » ².

¹ Concernant cette première modification, il faut relever que, curieusement, aucune disposition du projet ne fixant la date d'entrée en vigueur de celui-ci, il entrera en vigueur le dixième jour suivant sa publication au Moniteur belge, conformément aux règles générales en la matière.

² En ce sens, voir l'avis 47.207/VR, donné le 22 octobre 2009, sur un projet devenu l'arrêté royal du 19 janvier 2010 modifiant l'arrêté royal du 8 décembre 2006 relatif à l'intervention de l'assurance soins de santé en faveur de projets de soins palliatifs de jour.

2. Il résulte de l'exposé qui précède, confirmé par les pièces du dossier annexé à la demande d'avis, que l'intention poursuivie par l'auteur du projet consiste à prolonger d'un an le régime instauré par l'arrêté royal précité du 8 décembre 2006.

Tel que l'article 1^{er} du projet est rédigé, il se limite toutefois à prolonger d'un an la durée de validité des conventions conclues avant le 1^{er} avril 2010 sur la base de ce dernier arrêté, tel que modifié une première fois par l'arrêté royal du 27 avril 2007, et une seconde fois par l'arrêté royal du 19 janvier 2010. Il ne permet pas la conclusion de nouvelles conventions, la date du 1^{er} avril 2010 étant dépassée.

À l'origine, cet article 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 8 décembre 2006 disposait comme suit :

« Ces conventions sont conclues avant le 31 décembre 2006 pour une durée de trois ans au maximum ».

L'article 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 8 décembre 2006, tel que modifié par l'arrêté royal du 27 avril 2007, est devenu :

« Ces conventions sont conclues avant le 1^{er} juillet 2007 pour une durée de trois ans au maximum ».

Le projet d'arrêté examiné par l'avis 47.207/VR précité, donné le 22 octobre 2009, avait notamment pour objet de remplacer, dans cette disposition, les mots « trois ans au maximum » par les mots « cinq ans au maximum ».

À la suite de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal modificatif du 19 janvier 2010, l'article 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 8 décembre 2006 dispose :

« Ces conventions sont conclues avant le 1^{er} avril 2010 et prennent fin le 31 décembre 2010 au plus tard ».

C'est cette date du 31 décembre 2010 que l'article 1^{er} du projet présentement examiné tend à reporter au 31 décembre 2011.

À cet égard, il convient de rappeler que dans son avis 47.207/VR précité, la section de législation a observé ce qui suit :

« 1.1. Il résulte de l'exposé qui précède, confirmé par les pièces du dossier annexé à la demande d'avis ³, que l'intention poursuivie par l'auteur du projet consiste à prolonger de deux ans le régime instauré par l'arrêté royal précité du 8 décembre 2006.

Tel que l'article 1er du projet est rédigé ⁴, il se limite toutefois à prolonger de trois à cinq ans la validité des conventions conclues avant le 1^{er} juillet 2007 sur la base de ce dernier arrêté, tel que modifié une première fois par l'arrêté royal du 27 avril 2007. Il ne permet pas la conclusion de nouvelles conventions, la date du 1^{er} juillet 2007 étant dépassée.

Or, selon le fonctionnaire délégué, l'intention consiste à permettre la conclusion de nouvelles conventions.

Pareille intention ne pourrait être mise en œuvre que par le remplacement des mots "1^{er} juillet 2007" au même article 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal précité du 8 décembre 2006 par une date postérieure à celle de l'entrée en vigueur du projet, qu'il appartient à l'auteur de celui-ci de fixer.

1.2. Il ne serait alors pas nécessaire de prévoir la prolongation de la durée des conventions de trois à cinq ans, ce qui éviterait la difficulté dont il est question ci-après.

Il n'appartient pas à une partie à une convention, soit en l'espèce l'autorité fédérale, au nom de laquelle le Comité de l'assurance soins de santé de l'I.N.A.M.I. a conclu, le cas échéant, des conventions avec d'autres personnes juridiques, en l'espèce "les autorités visées aux articles 128, 130, 135 et 138 de la Constitution" (c'est-à-dire les Communautés flamande et germanophone, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française ⁵), de modifier unilatéralement une des conditions de cette convention, soit sa durée de validité.

La durée de validité des nouvelles conventions à conclure devrait être limitée non pas à cinq ans, comme il est disposé dans le projet, mais à un délai tenant compte des autres dispositions de celui-ci, lesquelles ne prennent pas en considération la mise en œuvre de ces conventions au-delà de 2010. Tel est le cas tout spécialement de la

³ *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : Voir spécialement l'avis du 17 juin 2009 de la commission de contrôle budgétaire de l'I.N.A.M.I. (note CCB n° 2009/192) et l'avis du 8 juin 2009 du Comité de l'assurance de l'I.N.A.M.I. (note CSS 2009/235).

⁴ *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : L'article 1^{er} ne précise pas quelle disposition de l'arrêté royal précité il modifie. Il s'agit de son article 1^{er}, alinéa 2. Le texte devra être complété en ce sens.

⁵ *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : En pratique, compte tenu de ce qui est prescrit au chapitre 3, point 3, du protocole n° 3 dont il est question à l'article 4 de l'arrêté royal précité du 8 décembre 2006, seules la Communauté flamande et la Région wallonne ont conclu pareilles conventions.

disposition budgétaire de l'article 5, alinéa 2, de l'arrêté royal précité du 8 décembre 2006, tel que modifié par l'article 2, a), du projet, qui limite à 2010 le financement envisagé ».

Dans la mesure où le projet présentement examiné se limite à postposer la date à laquelle les conventions devaient prendre fin, il appelle *mutatis mutandis* les mêmes observations que celles de l'avis précité 47.207/VR.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	D. DÉOM,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE

P. LIÉNARDY

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.933/2/V
VAN 27 JULI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 29 juni 2011 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 8 december 2006 betreffende de tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging voor projecten inzake palliatieve dagverzorging”, 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.

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het koninklijk besluit van 8 december 2006 betreffende de tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging voor projecten inzake palliatieve dagverzorging, te wijzigen. Met die wijzigingen wordt beoogd de datum waarop de krachtens dat besluit gesloten overeenkomsten “ten laatste verstrijken”, van 31 december 2010 op 31 december 2011 te brengen (artikel 1 van het ontwerp)¹ en de einddatum voor het beschikbare jaarlijkse budget van 313.123 euro vast te stellen op 31 december 2011.

Voor de ontworpen wijzigingen kan in beginsel rechtsgrond worden geboden door artikel 56, § 2, eerste lid, 1°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

Er dient herinnerd te worden aan het feit dat deze bepaling beschouwt dat de overeenkomsten die aldus kunnen worden afgesloten een “afwijking van de algemene

¹ Wat deze eerste wijziging betreft, dient erop te worden gewezen dat aangezien het ontwerp, vreemd genoeg, geen enkele bepaling bevat waarbij wordt bepaald wanneer het in werking treedt, dit ontwerp in werking zal treden op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, overeenkomstig de algemene regels ter zake.

bepalingen van [de] gecoördineerde wet en haar uitvoeringsbesluiten” vormen en “in tijd en/of toepassingsgebied beperkt” moeten zijn ².

2. Uit de vorenstaande uiteenzetting, die wordt bevestigd door de stukken van het dossier gevoegd bij de adviesaanvraag, blijkt dat het de bedoeling van de steller van het ontwerp is om de regeling ingevoerd bij het voornoemde koninklijk besluit van 8 december 2006 te verlengen met een jaar.

Artikel 1 van het ontwerp beperkt zich in zijn huidige lezing evenwel ertoe de geldigheidsduur van de overeenkomsten die vóór 1 april 2010 gesloten zijn op basis van het laatstgenoemde besluit, zoals het een eerste maal is gewijzigd bij het koninklijk besluit van 27 april 2007 en een tweede maal bij het koninklijk besluit van 19 januari 2010, te verlengen met een jaar. Dit artikel staat niet toe nieuwe overeenkomsten te sluiten, daar de datum van 1 april 2010 is overschreden.

Oorspronkelijk luidde dat artikel 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 8 december 2006 als volgt :

“Deze overeenkomsten worden gesloten vóór 31 december 2006 voor een termijn van maximum drie jaar”.

Artikel 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 8 december 2006, zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit van 27 april 2007, luidde daarna als volgt:

“Deze overeenkomsten worden gesloten vóór 1 juli 2007 voor een termijn van maximum drie jaar”.

Het ontwerpbesluit dat onderzocht is in het voornoemde advies 47.207/VR, dat op 22 oktober 2009 is uitgebracht, strekte er onder andere toe in die bepaling de woorden “maximum drie jaar” te vervangen door de woorden “maximum vijf jaar”.

Ten gevolge van de inwerkingtreding van het wijzigend koninklijk besluit van 19 januari 2010 luidt artikel 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 8 december 2006 als volgt :

“Deze overeenkomsten worden gesloten vóór 1 april 2010 en verstrijken ten laatste op 31 december 2010”.

² Zie in deze zin advies 47.207/VR, dat op 22 oktober 2009 is gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 19 januari 2010 tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 december 2006 betreffende de tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging voor projecten inzake palliatieve dagverzorging.

Die datum van 31 december 2010 zou bij artikel 1 van het voorliggende ontwerp verschoven worden naar 31 december 2011.

In dit verband behoort erop te worden gewezen dat de afdeling Wetgeving in haar voormeld advies 47.207/VR de volgende opmerking heeft gemaakt:

“1.1. Uit de vorenstaande uiteenzetting, die wordt bevestigd door de stukken van het dossier gevoegd bij de adviesaanvraag³, blijkt dat het de bedoeling van de steller van het ontwerp is om de regeling ingevoerd bij het voornoemde koninklijk besluit van 8 december 2006 te verlengen met twee jaar.

Artikel 1 van het ontwerp beperkt zich in zijn huidige lezing⁴ evenwel ertoe de geldigheidsduur van de overeenkomsten die vóór 1 juli 2007 gesloten zijn op basis van het laatstgenoemde besluit, zoals het een eerste maal is gewijzigd bij het koninklijk besluit van 27 april 2007, te verlengen van drie tot vijf jaar. Dit artikel staat niet toe nieuwe overeenkomsten te sluiten, daar de datum van 1 juli 2007 is overschreden.

Nochtans is het volgens de gemachtigde ambtenaar de bedoeling dat het mogelijk moet zijn nieuwe overeenkomsten te sluiten.

Die bedoeling kan alleen worden verwezenlijkt door in datzelfde artikel 1, tweede lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 8 december 2006 de woorden “1 juli 2007” te vervangen door een latere datum dan de datum van inwerkingtreding van het ontwerp, die door de steller ervan moet worden vastgesteld.

1.2. In dat geval zou het onnodig zijn voor te schrijven dat de duur van de overeenkomsten verlengd wordt van drie tot vijf jaar, waardoor wordt voorkomen dat het hierna omschreven probleem zich zou voordoen.

Een partij bij een overeenkomst, *in casu* de federale overheid, namens welke het Comité van de verzekering voor geneeskundige verzorging van het RIZIV in voorkomend geval overeenkomsten heeft gesloten met andere rechtspersonen, in het onderhavige geval “de overheden bedoeld in de artikelen 128, 130, 135 en 138 van de Grondwet” (d.w.z. de Vlaamse en de Duitstalige Gemeenschap, het Waals Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie of de Franse

³ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid het advies d.d. 17 juni 2009 van de Commissie voor Begrotingscontrole van het RIZIV (nota CBC nr. 2009/192) en het advies d.d. 8 juni 2009 van het Verzekeringscomité van het RIZIV (nota CGV 2009/235).

⁴ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Artikel 1 preciseert niet welke bepaling van het voornoemde koninklijk besluit wordt gewijzigd. Het betreft artikel 1, tweede lid, ervan. De tekst moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

Gemeenschapscommissie ⁵), mag niet een van de voorwaarden van die overeenkomst, bijvoorbeeld de geldigheidsduur ervan, eenzijdig wijzigen.

De geldigheidsduur van de nieuwe nog te sluiten overeenkomsten dient niet te worden beperkt tot vijf jaar, zoals in het ontwerp wordt bepaald, maar tot een duur waarbij rekening wordt gehouden met de overige bepalingen van het ontwerp, waarin geen acht wordt geslagen op de omstandigheid dat die overeenkomsten toepassing vinden na 2010. Dit is meer bepaald het geval met de begrotingsbepaling vervat in artikel 5, tweede lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 8 december 2006, gewijzigd bij artikel 2, a), van het ontwerp, dat de voorgenomen financiering beperkt tot 2010”.

Doordat het thans voorliggende ontwerp alleen strekt tot het verdagen van de datum waarop de overeenkomsten moesten verstrijken, geeft het *mutatis mutandis* aanleiding tot dezelfde opmerkingen als die van het voormelde advies 47.207/VR.

⁵ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: In werkelijkheid hebben, gelet op het bepaalde in hoofdstuk 3, onderdeel 3, van protocol nr. 3 waarvan sprake is in artikel 4 van het voornoemde koninklijk besluit van 8 december 2006, alleen de Vlaamse Gemeenschap en het Waals Gewest zodanige overeenkomsten gesloten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
de Dames	D. DÉOM,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. VAGMAN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-C. VAN GEERSDAELE

P. LIÉNARDY