

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.970/2/V
DU 3 AOÛT 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 7 juillet 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « modifiant l'arrêté royal du 18 février 2004 fixant les conditions et les règles selon lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités paie des honoraires aux médecins généralistes agréés pour la gestion du dossier médical global », 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.

Examen du projet

Préambule

Au dernier alinéa du préambule, la mention du ministre qui propose au Roi l'arrêté en projet ne doit faire état que de la compétence en vertu de laquelle il agit en l'espèce. Il y aurait donc lieu d'écrire : « Sur la proposition de la Ministre des Affaires sociales, ».

Dispositif

Article 1^{er}

1. La section de législation du Conseil d'État s'interroge quant au choix de l'auteur du projet d'insérer, par l'article 1^{er} du projet examiné, une nouvelle définition à l'article 2 de l'arrêté royal du 18 février 2004 fixant les conditions et les règles selon lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités paie des honoraires aux médecins généralistes agréés pour la gestion du dossier médical global. En effet, il est recommandé de ne définir un mot que lorsque cela est nécessaire et de ne pas y introduire des éléments normatifs tels que des droits et des obligations. Or, l'expression « regroupement enregistré » n'est utilisée qu'une seule fois et la définition en projet édicte une nouvelle

obligation en prévoyant un enregistrement spécifique. Elle ne fait, en effet, pas que renvoyer à un « regroupement enregistré » organisé par une autre réglementation puisqu'elle prévoit qu'une des conditions prévues par le texte auquel il est renvoyé n'est pas applicable. Partant, elle prévoit un enregistrement spécifique.

Cette méthode de renvoyer à un enregistrement existant mais de prévoir qu'une condition ne s'applique pas s'apparente à légiférer par référence. Si en raison de sa simplicité rédactionnelle cette façon de procéder peut paraître souhaitable, elle est à déconseiller car elle est susceptible d'affecter substantiellement la lisibilité du projet ; ainsi, des problèmes d'interprétation peuvent survenir, lesquels pourront évidemment s'accroître au fil des modifications qui seront apportées tant aux dispositions auxquelles il est fait référence qu'à celle du projet examiné. Cela est de nature à nuire à la sécurité juridique ¹.

L'auteur du projet doit prévoir, dans le texte qu'il modifie, les conditions de l'enregistrement, sans faire référence à l'arrêté royal du 15 septembre 2006 portant création d'un Fonds d'Impulsion pour la médecine générale et fixant ses modalités de fonctionnement. Il appréciera également l'opportunité de maintenir une définition puisque le règlement du 28 juillet 2003 portant exécution de l'article 22, 11°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée la 14 juillet 1994, fait déjà référence à l'article 2, d), en projet.

Article 2

La modification apportée à l'article 4, § 2, 2°, de l'arrêté royal du 18 février 2004 par l'article 2 du projet examiné consiste uniquement en l'insertion des mots « ou un membre du même regroupement enregistré ». Afin d'éviter une nouvelle manifestation de la volonté de l'auteur du projet ² et de permettre au lecteur de saisir directement la portée de la modification, il est conseillé d'insérer ces mots dans le texte actuel au lieu de le remplacer.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 212 à 215.

² *Ibid.*, recommandation n° 110.2.

Article 3

1. L'article 3 du projet examiné prévoit un effet rétroactif. En l'absence d'autorisation législative, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit, pour autant, toutefois, qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels. Il appartient à l'auteur du projet de justifier la rétroactivité du projet au regard de ces conditions.

2. Compte tenu de l'effet rétroactif, il y a lieu d'écrire « produit ses effets » et pas « entre en vigueur ».

La chambre était composée de

Messieurs	M. HANOTIAU,	président de chambre,
	Ph. QUERTAINMONT,	conseillers d'État,
Mesdames	S. GUFFENS,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. DELVAL, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE

M. HANOTIAU

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.970/2/V
VAN 3 AUGUSTUS 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 7 juli 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 18 februari 2004 tot vaststelling van de voorwaarden en regels overeenkomstig dewelke de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen aan de erkende huisarts een honorarium betaalt voor het beheer van het globaal medisch dossier”, 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 is ingediend op basis van artikel 84, §1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, §3, van de voornoemde 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.

Onderzoek van het ontwerp

Aanhef

In het laatste lid van de aanhef dient met betrekking tot de minister die het ontworpen besluit voordraagt aan de Koning alleen de bevoegdheid te worden vermeld krachtens welke hij in dit geval optreedt. Men schrijve dus: “Op de voordracht van de Minister van Sociale Zaken,”.

Dispositief

Artikel 1

1. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft bedenkingen bij de keuze van de steller van het ontwerp om bij artikel 1 van het voorliggende ontwerp een nieuwe definitie in te voegen in artikel 2 van het koninklijk besluit van 18 februari 2004 tot vaststelling van de voorwaarden en regels overeenkomstig dewelke de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen aan de erkende huisarts een honorarium betaalt voor het beheer van het globaal medisch dossier. Het verdient immers aanbeveling om een

woord alleen te definiëren indien het werkelijk nodig is, en om er geen normatieve gegevens in te voeren, zoals rechten en verplichtingen. De uitdrukking “geregistreerde groepering” komt evenwel slechts eenmaal voor en de ontworpen definitie schrijft een nieuwe verplichting voor doordat ze voorziet in een specifieke registratie. Ze beperkt zich immers niet ertoe te verwijzen naar een “geregistreerde groepering” georganiseerd door een andere regeling, aangezien ze bepaalt dat één van de voorwaarden gesteld in de tekst waarnaar wordt verwezen, niet van toepassing is. Bijgevolg voorziet ze in een specifieke registratie.

Deze werkwijze, waarbij wordt verwezen naar een bestaande registratie maar bepaald wordt dat een voorwaarde niet toepasselijk is, komt neer op het geven van regels door verwijzing. Ze kan wegens de eenvoud van het procédé weliswaar wenselijk lijken, maar ze dient te worden afgeraden daar ze aanzienlijk afbreuk kan doen aan de leesbaarheid van het ontwerp; zo kunnen zich interpretatieproblemen voordoen, die nog kunnen toenemen met de wijzigingen die zullen worden aangebracht, zowel in de bepalingen waarnaar wordt verwezen als in de bepalingen van het onderzochte ontwerp. Zulks kan afbreuk doen aan de rechtszekerheid¹.

De steller van het ontwerp moet in de door hem gewijzigde tekst de voorwaarden van de registratie bepalen zonder daarbij te verwijzen naar het koninklijk besluit van 15 september 2006 tot oprichting van een Impulsfonds voor de huisartsengeneeskunde en tot vaststelling van de werkingsregels ervan. Hij dient bovendien na te gaan of het wenselijk is een definitie te behouden, daar de verordening van 28 juli 2003 tot uitvoering van artikel 22, 11°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, reeds verwijst naar het ontworpen artikel 2, d).

Artikel 2

De wijziging die artikel 2 van het voorliggende ontwerp aanbrengt in artikel 4, § 2, 2°, van het koninklijk besluit van 18 februari 2004, behelst uitsluitend het invoegen van de woorden “of een lid van dezelfde geregistreerde groepering”. Teneinde te voorkomen dat deze invoeging wordt beschouwd als een nieuwe wilsuiking van de steller van de tekst² en teneinde de lezer in staat te stellen de strekking van de wijziging onmiddellijk te begrijpen, wordt aangeraden deze woorden in te voegen in de huidige tekst, veeleer dan de tekst te vervangen.

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab Wetgevingstechniek, aanbevelingen 212 tot 215.

² *Ibid.*, aanbeveling 110.2.

Artikel 3

1. Artikel 3 van het voorliggende ontwerp voorziet in terugwerking. Terugwerkende kracht is, indien ze niet door de wet wordt toegestaan, alleen aanvaardbaar bij wijze van uitzondering, inzonderheid wanneer dat nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisering van een rechtstoestand of een feitelijke toestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden. De steller van het ontwerp dient de terugwerking van het ontwerp te verantwoorden in het licht van deze voorwaarden.

2. Gelet op de terugwerking schrijve men “heeft uitwerking met ingang van” in plaats van “treedt in werking op”.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. HANOTIAU,	kamervoorzitter,
	Ph. QUERTAINMONT,	staatsraden,
de Dames	S. GUFFENS,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer Y. DELVAL, auditeur.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-C. VAN GEERSDAELE

M. HANOTIAU