

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.978/2/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 8 juillet 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « modifiant l'arrêté royal du 2 juin 1998 déterminant l'intervention de l'assurance soins de santé obligatoire pour le matériel d'incontinence visé à l'article 34, 14°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 », 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.

Formalités préalables

1. L'obligation de requérir l'avis du Conseil général de l'assurance soins de santé sur le texte en projet résulte 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.

Certes, l'article 2, § 2, du même arrêté du 9 septembre 1993, dispose comme suit :

« Dans l'hypothèse où, pour une matière déterminée, plusieurs organes mentionnés à l'alinéa 1^{er} [lire : paragraphe 1^{er}], b) et c), seraient compétents ou pourraient l'être, le Ministre peut désigner l'organe auquel s'appliquent les articles 14 et 15 de la loi du 25 avril 1963 ».

À cet égard, il ressort du dossier transmis à la section de législation du Conseil d'État que l'organe visé à l'article 2, § 1^{er}, c), de l'arrêté royal du 9 septembre 1993 précité, à

savoir le Comité de l'assurance soins de santé a donné un avis sur le texte en projet le 4 mai 2009.

Le dossier ne permet toutefois pas d'établir que le ministre a effectivement désigné l'organe auquel s'appliquent les articles 14 et 15 de la loi du 25 avril 1963 précitée, dans l'hypothèse où, comme en l'espèce, le Conseil général de l'assurance soins de santé et le Comité de l'assurance soins de santé doivent être consultés dans la même matière.

Par ailleurs, si l'article 2, § 1^{er}, b), de l'arrêté royal du 9 septembre 1993 précité dispense de l'avis du Conseil général « les projets d'arrêtés pour lesquels le Comité de l'assurance constate l'absence d'incidence financière », il faut constater qu'au contraire, en l'espèce, il ressort du dossier que le projet aura un impact budgétaire.

Le dossier ne fait pas non plus état d'une urgence susceptible de justifier l'absence de consultation du Conseil général de l'assurance soins de santé, conformément à l'article 15 de la loi précitée du 25 avril 1963.

Il conviendra donc, si cela n'a pas été fait, de consulter le Conseil général de l'assurance soins de santé ou, à tout le moins, l'auteur du projet veillera à établir l'existence des motifs qui permettent de dispenser de cette formalité.

2. Il ressort des documents joints à la demande d'avis que le Secrétaire d'État au Budget n'a pas donné son accord budgétaire sur le projet à l'examen. Dans ce cas, conformément à l'article 8 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, le projet doit être soumis au Conseil des ministres par le ministre concerné. La notification de la décision du Conseil des ministres du 1^{er} juillet 2011 ne permet pas de déterminer s'il s'est prononcé sur l'accord budgétaire à la place du Secrétaire d'État au Budget. En l'absence d'une mention expresse à cet égard dans la notification de la décision du Conseil des ministres, il y a lieu de considérer que même s'il a approuvé expressément le projet, le Conseil des ministres ne s'est pas pour autant prononcé sur son aspect budgétaire, alors que cet aspect est essentiel pour les mesures en projet.

Il faut donc conclure que la formalité prévue par l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire et portant sur la nécessité d'obtenir un accord budgétaire sur le projet d'arrêté royal à l'examen ne peut au stade actuel être considérée comme ayant été régulièrement accomplie.

L'auteur du projet doit donc veiller à obtenir l'accord du Ministre ayant le Budget dans ses attributions ou, à défaut, l'accord budgétaire du Conseil des ministres sur le projet examiné.

3. L'avis de la Commission de contrôle budgétaire remonte au 6 mai 2009 et l'avis du Comité de l'Assurance des soins de santé au 4 mai 2009. L'obligation légale, faite à l'autorité réglementaire, de recueillir des avis vise essentiellement à informer cette autorité quant aux éléments de fait et de droit qui, selon l'organe ou l'autorité consultée, doivent être pris en considération au moment où l'autorité doit prendre sa décision. Le délai qui s'écoule entre la consultation et la décision doit donc, en principe, être bref. Dans le cas contraire, un avis ne pourrait être retenu comme point de départ d'une décision devant intervenir beaucoup plus tard que s'il était démontré que les circonstances de fait et de droit sur lesquelles l'organe consultatif s'est fondé, n'ont pas évolué à un point tel que la consultation devrait être considérée comme n'étant plus pertinente en l'espèce.

Il appartient à l'auteur du projet de vérifier si cette condition est remplie dans le cas présent.

Examen du projet

Préambule

1. Dans le visa du fondement légal du projet examiné, il y a lieu de préciser que c'est l'alinéa 1^{er} de l'article 37, § 20 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 qui procure un fondement légal au projet. Le projet ne mentionne d'ailleurs pas les modifications apportées seulement à l'alinéa 2.

2. Il est déconseillé de mentionner, dans le visa du texte modifié par le projet examiné, les numéros des articles modifiés¹.

Dispositif

Article 1^{er}

1. L'article 1^{er} a pour effet de diviser l'article 2 de l'arrêté du 2 juin 1998 déterminant l'intervention de l'assurance soins de santé obligatoire pour le matériel d'incontinence visé à l'article 34, 14°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnité coordonnée le 14 juillet 1994 en deux paragraphes ne contenant qu'un seul alinéa. Or, il est déconseillé de diviser un article en paragraphes si cette division aboutit à ce

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 57.3.

que chaque paragraphe contienne seulement un alinéa². Si l'auteur du projet l'adapte pour respecter cette règle de légistique, il devra également modifier les références à ces paragraphes faites dans l'article 2 du projet examiné.

2. Le code ISO « EUR » s'emploie uniquement dans des tableaux. Il y a dès lors lieu de le remplacer par le mot « euros »³.

Article 5

Dans l'article d'exécution, il convient de désigner non pas le ministre individuellement par la mention du ou des titres qu'il porte au moment de l'adoption de l'arrêté ni par l'ensemble des compétences dont il est investi actuellement mais de charger de cette exécution celui qui a et qui aura la matière spécifiquement réglée par l'arrêté dans ses attributions, en y renvoyant.

Dans la langue française, l'emploi du genre masculin pour déterminer un élément peut présenter un caractère générique, de caractère masculin ou féminin, à l'inverse de l'emploi du genre féminin, qui identifie nécessairement que l'élément visé doit être du genre féminin.

Il résulte de ce qui précède que l'article d'exécution doit être rédigé comme suit :

« Le ministre qui a les Affaires sociales dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté »⁴.

Annexe

Compte tenu que l'annexe au projet examiné est jointe à l'arrêté qu'il modifie, il y a lieu de mentionner dans l'en-tête qu'il s'agit d'une annexe au texte en projet et d'une annexe au texte modifié⁵.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*, recommandation n° 6.4.

⁴ *Ibid.*, recommandation n° 167 et formule F 4-7-1.

⁵ *Ibid.*, recommandation n° 174 et formule F 4-2-13-4.

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 49.978/2/V
VAN 3 AUGUSTUS 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 8 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 2 juni 1998 tot vaststelling van de tegemoetkoming van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging voor het incontinentiemateriaal, bedoeld in artikel 34, 14°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994”, 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^o, 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.

Voorafgaande vormvereisten

1. De verplichting om over de ontworpen tekst het advies in te winnen van de Algemene raad van de verzekering voor geneeskundige verzorging blijkt uit artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, *junctis* artikel 213, § 2, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, en 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.

Artikel 2, § 2, van hetzelfde besluit van 9 september 1993 bepaalt immers het volgende :

“Indien voor een bepaalde aangelegenheid verschillende van de in het eerste lid [lees : paragraaf 1], b) en c), vermelde organen bevoegd zijn of kunnen zijn, kan de Minister beslissen op welk orgaan de artikelen 14 en 15 van de wet van 25 april 1963 worden toegepast”.

In dat verband blijkt uit het aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State toegezonden dossier dat het orgaan waarvan sprake is in artikel 2, § 1, c), van het voormelde koninklijk besluit van 9 september 1993 - te weten het Comité van de verzekering voor geneeskundige verzorging - op 4 mei 2009 een advies heeft verstrekt over de ontworpen tekst.

Uit het dossier kan evenwel niet worden opgemaakt of de minister het orgaan waarop de artikelen 14 en 15 van de voormelde wet van 25 april 1963 van toepassing zijn, daadwerkelijk heeft aangewezen, in het geval dat, zoals *in casu*, de Algemene raad van de verzekering voor geneeskundige verzorging en het Comité van de verzekering voor geneeskundige verzorging geraadpleegd moeten worden over dezelfde aangelegenheid.

Hoewel artikel 2, § 1, b), van het voormelde koninklijk besluit van 9 september 1993 bepaalt dat het advies van de Algemene raad niet hoeft te worden ingewonnen “voor de ontwerpen van besluit waarvan het Verzekeringscomité de afwezigheid van financiële weerslag vaststelt”, moet bovendien worden vastgesteld dat *in casu* uit het dossier integendeel blijkt dat het ontwerp een budgettaire weerslag heeft.

In het dossier wordt evenmin gewag gemaakt van enige spoedeisendheid die kan rechtvaardigen dat het advies van de Algemene raad van de verzekering voor geneeskundige verzorging niet is ingewonnen, overeenkomstig artikel 15 van de voormelde wet van 25 april 1963.

Bijgevolg moet, mocht dit nog niet zijn geschied, het advies worden ingewonnen van de Algemene raad van de verzekering voor geneeskundige verzorging of moet de steller van het ontwerp op zijn minst de redenen opgeven waarom aan dit vormvereiste niet hoeft te worden voldaan.

2. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken blijkt dat de staatssecretaris voor Begroting zich in budgettair opzicht niet akkoord verklaard heeft met het voorliggende ontwerp. In dat geval dient, overeenkomstig artikel 8 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, het ontwerp door de betrokken minister aan de Ministerraad te worden voorgelegd. Uit de notificatie van de beslissing van de Ministerraad van 1 juli 2011 kan niet worden afgeleid dat de Ministerraad zich in de plaats van de staatssecretaris voor Begroting heeft uitgesproken over de budgettaire akkoordbevinding. Bij ontstentenis van een uitdrukkelijke vermelding dienaangaande in de notificatie van de beslissing van de Ministerraad mag worden aangenomen dat zelfs al heeft de Ministerraad het ontwerp uitdrukkelijk goedgekeurd, deze zich evenwel niet heeft uitgesproken over het budgettaire aspect ervan, terwijl dat aspect wezenlijk is voor de in het ontwerp opgenomen maatregelen.

De conclusie is dan ook dat er op dit ogenblik niet van uitgegaan kan worden dat op rechtsgeldige wijze voldaan is aan het vormvereiste voorgeschreven door het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, dat met betrekking tot het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit een budgettaire akkoordbevinding voorhanden moet zijn.

De steller van het ontwerp moet er bijgevolg op toezien dat met betrekking tot het voorliggende ontwerp een akkoordbevinding voorhanden is van de minister bevoegd voor Begroting, of bij ontstentenis daarvan, een budgettaire akkoordbevinding van de Ministerraad.

3. Het advies van de Commissie voor begrotingscontrole dateert van 6 mei 2009, en het advies van het Comité van de verzekering voor geneeskundige verzorging van 4 mei 2009. De wettelijke verplichting voor de verordenende overheid om adviezen in te winnen is vooral bedoeld om die overheid in te lichten over de feitelijke en juridische gegevens die volgens het geraadpleegde orgaan of de geraadpleegde overheid in aanmerking moeten worden genomen op het ogenblik dat de overheid haar beslissing moet nemen. De tijdsperiode tussen de raadpleging en de beslissing moet dus in principe kort zijn. Zo niet, zou een advies slechts als uitgangspunt voor een veel later genomen beslissing kunnen dienen als bewezen is dat de feitelijke en juridische omstandigheden waarop het adviesorgaan zich gebaseerd heeft, niet in die mate zijn gewijzigd dat de raadpleging als niet relevant ter zake zou moeten worden beschouwd.

De steller van het ontwerp behoort na te gaan of *in casu* voldaan is aan deze voorwaarde.

Onderzoek van het ontwerp

Aanhef

1. In de verwijzing naar de rechtsgrond van het voorliggende ontwerp behoort te worden gepreciseerd dat het eerste lid van artikel 37, § 20, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, tot rechtsgrond strekt van het ontwerp. In het ontwerp wordt overigens geen melding gemaakt van de wijzigingen die alleen in het tweede lid zijn aangebracht.

2. Het wordt afgeraden om in de verwijzing naar de tekst die door het voorliggende ontwerp wordt gewijzigd de nummers te vermelden van de gewijzigde artikelen¹.

Dispositief

Artikel 1

1. Artikel 1 beoogt artikel 2 van het besluit van 2 juni 1998 tot vaststelling van de tegemoetkoming van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging voor het incontinentiemateriaal, bedoeld in artikel 34, 14°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, op te delen in twee paragrafen die elk slechts één lid bevatten. Het wordt evenwel afgeraden om een artikel in paragrafen in te delen als die indeling tot gevolg heeft dat elke paragraaf maar één lid bevat². Indien de steller van het ontwerp dit artikel wijzigt teneinde rekening te houden met deze wetgevingstechnische regel, zal hij ook de verwijzingen naar die paragrafen in artikel 2 van het voorliggende ontwerp moeten wijzigen.

2. De ISO-code “EUR” wordt uitsluitend gebezigd in tabellen. Deze behoort dan ook te worden vervangen door het woord “euro”³.

Artikel 5

In de uitvoeringsbepaling behoort niet de minister persoonlijk te worden aangewezen, door het vermelden van de titel of titels die hij draagt op het tijdstip van de vaststelling van het besluit, noch van alle bevoegdheden die hij thans heeft, maar dient degene die bevoegd is en bevoegd zal zijn voor de in het besluit geregelde welbepaalde aangelegenheid, met die uitvoering te worden belast door ernaar te verwijzen.

¹ *Beginnelen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 57.3.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*, aanbeveling 6.4.

In het Frans kan het mannelijk woordgeslacht ter benoeming van een element gebruikt worden met de waarde van een verzamelterm, mannelijk of vrouwelijk, anders dan het vrouwelijk woordgeslacht, dat noodzakelijk aangeeft dat het genus van het bedoelde element vrouwelijk is.

Uit hetgeen voorafgaat, volgt dat de uitvoeringsbepaling als volgt moet worden gesteld :

“De minister bevoegd voor Sociale Zaken is belast met de uitvoering van dit besluit”⁴.

Bijlage

Gelet op het feit dat de bijlage bij het voorliggende ontwerp gevoegd is bij het besluit dat daardoor gewijzigd wordt, behoort in het opschrift ervan vermeld te worden dat het om een bijlage bij de ontworpen tekst gaat en om een bijlage bij de gewijzigde tekst⁵.

⁴ *Ibid.*, aanbeveling 167 en formule F 4-7-1.

⁵ *Ibid.*, aanbeveling 174 en formule F 4-2-13-4.

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