

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 51.630/2/V
DU 25 JUILLET 2012

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 3 juillet 2012, 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 :

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 suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Il ressort de l'article 19/1, § 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' qu'en principe, tout avant-projet de loi, tout projet d'arrêté royal et tout projet de décision soumis à l'approbation du Conseil des ministres doivent donner lieu à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence¹ ; les seuls cas dans lesquels un tel examen préalable ne doit pas avoir lieu sont ceux qui sont appelés à être fixés par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres², qui, à ce jour, en l'état des textes publiés au Moniteur belge, n'a pas été pris.

Il conviendra de veiller au bon accomplissement de cette formalité.

2. 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 de la formalité précitée.

¹ Article 19/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 précitée. L'article 19/1, § 2, de la loi du 5 mai 1997 précitée charge le Roi de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités de cet examen préalable. À ce jour, aucun arrêté ayant un pareil objet n'a été publié au *Moniteur belge*.

² Article 19/1, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 5 mai 1997 précitée.

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 développement 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, d'autant plus qu'elle avait fait une observation identique dans l'avis 48.839/2 donné le 8 novembre 2010 sur un projet devenu l'arrêté royal du 22 décembre 2010 modifiant le même arrêté et que le texte adopté mentionne le 1° comme fondement juridique.

C'est donc l'article 56, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 14 juillet 1994 précitée qui doit être mentionnée comme fondement légal de l'arrêté en projet ³.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. En ce qui concerne l'alinéa 1^{er}, il est renvoyé à l'observation ci-dessus relative au fondement juridique du projet.
2. Il y a lieu de compléter le préambule par un nouveau visa qui mentionnera l'arrêté modifié par le projet examiné.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

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', modifié par l'arrêté royal du 22 décembre 2010, est complété par le paragraphe rédigé comme suit (...) ».

³ 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^o, de la loi coordonnée et que le régime en projet puisse donc être réputé trouver un fondement juridique dans cette disposition législative ».

Article 2

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

« Art. 2. L'article 7 du même arrêté, remplacé par l'arrêté royal du 22 décembre 2010, est remplacé par la disposition suivante : (...) ».

Exécutoire

Il convient d'insérer un article exécutoire ⁴, rédigé comme suit :

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

⁴ *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,
	J. VANHAEVERBEEK,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.630/2/V
VAN 25 JULI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 3 juli 2012 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:

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 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.

VOORGAANDE VORMVEREISTEN

1. Uit artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ volgt dat in principe elk voorontwerp van wet, elk ontwerp van koninklijk besluit en elk voorstel van beslissing dat ter goedkeuring aan de Ministerraad moet worden voorgelegd, aanleiding moet geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren¹; de enige gevallen waarin zo een voorafgaand onderzoek niet hoeft plaats te vinden, zijn die welke moeten worden bepaald bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, welk besluit bij de huidige stand van de teksten die in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt zijn, nog niet uitgevaardigd is.²

Er moet worden op toegezien dat dit vormvereiste naar behoren vervuld is.

2. Uit het aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State overgezonden dossier blijkt niet dat de ontworpen tekst om advies is voorgelegd aan de Algemene Raad van de verzekering voor geneeskundige verzorging. De verplichting om, behoudens in spoedeisende gevallen, het advies van die instantie over de ontworpen tekst te vragen vloeit evenwel voort 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’. Bovendien wordt in het dossier geen spoedeisende omstandigheid aangevoerd ter verantwoording van het feit dat dit orgaan niet geraadpleegd is, overeenkomstig artikel 15 van de voornoemde wet van 25 april 1963.

¹ Artikel 19/1, § 1, eerste lid, van de voornoemde wet van 5 mei 1997. Bij artikel 19/1, § 2, van de voornoemde wet van 5 mei 1997 wordt de Koning ermee belast dat voorafgaand onderzoek te regelen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Tot op heden is nog geen besluit met een dergelijk onderwerp in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

² Artikel 19/1, § 1, tweede lid, van de voornoemde wet van 5 mei 1997.

De steller van het ontwerp dient erop toe te zien dat het voormelde vormvereiste naar behoren vervuld wordt.

RECHTSGROND

1. Het ontwerp ontleent naar luid van het eerste lid van de aanhef 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. Nu wijzigt de ontworpen tekst 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 het aannemen 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 is in het koninklijk besluit, te verlengen met één jaar, te meer daar ze een identieke opmerking had gemaakt in advies 48.839/2, op 8 november 2010 verstrekt omtrent een ontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot het koninklijk besluit van 22 december 2010 tot wijziging van datzelfde besluit en in de aangenomen tekst als rechtsgrond de bepaling onder 1° wordt aangegeven.

Derhalve moet bij wijze van rechtsgrond van het ontworpen besluit artikel 56, § 2, eerste lid, 1°, van de voornoemde wet van 14 juli 1994 worden opgegeven.³

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Met betrekking tot het eerste lid wordt verwezen naar de opmerking hierboven in verband met de rechtsgrond van het ontwerp.
2. De aanhef moet worden aangevuld met een nieuw lid waarin wordt verwezen naar het besluit dat bij het voorliggende ontwerp wordt gewijzigd.

DISPOSITIEF

Artikel 1

De inleidende zin van artikel 1 moet als volgt worden gesteld:

“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’, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 22 december 2010, wordt aangevuld met een paragraaf 6, luidende: (...)”.

Artikel 2

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

³ 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".

“Art. 2. Artikel 7 van hetzelfde besluit, vervangen bij het koninklijk besluit van 22 december 2010, wordt vervangen als volgt: "...”.

Uitvoeringsbepaling

Een uitvoeringsbepaling⁴ moet worden toegevoegd, luidende:

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

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

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. VANHAEVERBEEK,	staatsraden,
de Dames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	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 Mevr. M. BAGUET.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

B. VIGNERON

Y. KREINS