



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 52.933/2
du 19 mars 2013

sur

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
15 décembre 2009 fixant les
conditions dans lesquelles
l'assurance obligatoire soins de
santé et indemnités accorde un
financement aux services
intégrés de soins à domicile'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.933/2
van 19 maart 2013

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
15 december 2009 tot
vaststelling van de
voorwaarden waaronder de
verplichte verzekering voor
geneeskundige verzorging en
uitkeringen een financiering
toekent aan de geïntegreerde
diensten voor thuisverzorging'

Le 25 février 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 15 décembre 2009 fixant les conditions dans lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités accorde un financement aux services intégrés de soins à domicile'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 19 mars 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 mars 2013.

*

Op 25 februari 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 december 2009 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen een financiering toekent aan de geïntegreerde diensten voor thuisverzorging'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 19 maart 2013. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 maart 2013.

*

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

Il découle 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' que tout projet d'arrêté royal doit en principe faire l'objet d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence. Les seuls cas dans lesquels un tel examen préalable ne doit pas être effectué sont ceux déterminés par l'article 2 de l'arrêté royal du 20 septembre 2012 'portant exécution de l'article 19/1, § 1^{er}, deuxième alinéa du chapitre V/1 de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable'.

Dans le projet d'arrêté royal à l'examen, l'alinéa 8 contient le considérant selon lequel :

« En vertu 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 et de l'article 2, 1^o, de l'arrêté royal du 20 septembre 2012 portant exécution de l'article 19/1, § 1^{er}, deuxième alinéa du chapitre V/1 de la loi précitée, ce projet d'arrêté royal est dispensé d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence ; »

Le cas de dispense visé à l'article 2, 1^o, de l'arrêté royal du 20 septembre 2012 est celui dans lequel « la réglementation envisagée [est] relative à l'autorégulation de l'autorité fédérale ».

À ce sujet, il convient de rappeler que l'article 1^{er}, 3^o, de l'arrêté royal du 20 septembre 2012 définit l'« autorégulation de l'autorité fédérale » comme étant « la régulation de l'organisation et du fonctionnement des institutions et services publics fédéraux, des entreprises publiques, de la Cour des comptes, de l'ordre judiciaire, de la Police, de l'Armée et des organes d'avis et de concertation fédéraux ainsi que la régulation du statut de leur personnel ».

Or, le projet d'arrêté examiné, qui produit des effets pour les tiers, n'entre pas dans l'un des cas de figure prévus par cette disposition.

Par ailleurs, aucun autre motif de dispense envisagé par l'arrêté royal du 20 septembre 2012 ne trouve à s'appliquer en l'espèce.

Il faudra par conséquent veiller à ce que la formalité de l'examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence, mentionnée à l'article 19/1 de la loi du 5 mai 1997, soit dûment accomplie.

En outre, conformément à l'article 19/2 de la même loi, si cet examen révèle la nécessité d'une évaluation d'incidence, il conviendra de réaliser celle-ci ¹.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 2 est relatif à l'arrêté royal du 8 juillet 2002 'fixant les normes pour l'agrément spécial des services intégrés de soins à domicile'.

Il ne s'agit pas d'un arrêté qui est modifié ou abrogé par le projet examiné.

Si l'auteur du projet entend néanmoins y faire référence, il doit le faire non pas sous la forme d'un visa mais bien sous celle d'un « considérant » après la mention des formalités obligatoires et facultatives².

2. L'alinéa 4 mentionne l'avis émis, le 12 septembre 2012, par la Commission de contrôle budgétaire sur le texte en projet.

Si aucune disposition légale ou réglementaire n'impose que le projet à l'examen soit soumis obligatoirement à l'avis de la Commission de contrôle budgétaire préalablement à son adoption, celui-ci ne sera pas mentionné sous la forme d'un visa mais pourra l'être sous la forme d'un considérant, qui devra figurer dans le préambule après la mention de l'accomplissement des formalités obligatoires ³.

3. À l'alinéa 6, la date du « 23 octobre 2012 » sera omise car l'avis de l'Inspecteur des Finances a été donné le 12 décembre 2012.

DISPOSITIF

Article 5

1. L'article 8/1, § 2, en projet, prévoit l'indexation du montant forfaitaire sur la base de l'évolution de la valeur de l'indice santé en faisant référence au « montant mentionné au paragraphe 1^{er} ».

¹ Voir l'avis 52.609/2 donné le 10 janvier 2013, sur un projet devenu l'arrêté royal du 11 février 2013 'modifiant l'arrêté royal du 21 août 2008 portant exécution de l'article 37^{quater}, § 1^{er}, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, pour les dispensateurs de soins visés à l'article 34, alinéa 1^{er}, 11^o et 12^o, de la même loi'.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 40.

³ *Ibid.*, recommandation n° 35.

Cependant, l'article 8/1, § 1^{er}, en projet, fixe deux montants : un premier montant forfaitaire de « 0,1900 euro » pour les années 2009 à 2011 et un second montant de « 0,1911 euro » pour l'année 2012.

L'auteur du projet entend sans doute se référer au montant prévu pour l'année 2012 mais, dans un souci de sécurité juridique, il y a lieu de le préciser dans l'article 8/1, § 2, en projet.

2. L'arrêté royal du 8 décembre 1997 'fixant les modalités d'application pour l'indexation des prestations dans le régime de l'assurance obligatoire soins de santé' prévoit, en son article 6, alinéa 1^{er}, qu'

« À partir du 1^{er} janvier de chaque année, les honoraires, prix, quotes-parts ou interventions ainsi liés dans les articles 1^{er} à 5 peuvent être adaptés à l'évolution de la valeur de l'indice santé visée à l'article 1^{er} entre le 30 juin de la pénultième année et le 30 juin de l'année précédente. Le rapport exprimé par cette évolution est arrondi jusqu'au quatrième chiffre après la virgule, vers le haut si le cinquième chiffre est au moins 5, si non vers le bas ».

Dès lors qu'il ressort de l'article 8/1, § 2, en projet que c'est le mécanisme ainsi prévu dans cet article 6, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 8 décembre 1997 que l'auteur du projet entend appliquer au montant forfaitaire mentionné au paragraphe premier de l'article 8 en projet, il conviendrait, dans un souci de sécurité juridique, d'éviter de paraphraser l'article 6, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 8 décembre 1997 dans la disposition en projet, et de plutôt d'y faire une référence explicite, ce qui comportera en outre l'avantage de déterminer clairement la formule à appliquer en terme d'arrondi.

L'article 8/1, § 2, en projet sera donc plus adéquatement rédigé comme suit :

« Le montant de 0,1911 euro est lié à l'indice santé tel que défini à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 8 décembre 1997 fixant les modalités d'application pour l'indexation des prestations dans le régime de l'assurance obligatoire soins de santé, et adapté chaque année, à partir du 1^{er} janvier 2013, par application de l'article 6, alinéa 1^{er}, de ce même arrêté ».

3. L'article 5 du projet sera revu en conséquence.

*

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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Uit artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ vloeit voort dat in beginsel elk koninklijk besluit aanleiding moet geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling uit te voeren. De enige gevallen waarin een dergelijk voorafgaand onderzoek niet hoeft uitgevoerd te worden zijn die bepaald bij artikel 2 van het koninklijk besluit van 20 september 2012 ‘houdende uitvoering van artikel 19/1, § 1, tweede lid van hoofdstuk V/1 van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’.

In het voorliggend ontwerp van koninklijk besluit bevat het achtste lid de volgende overweging:

“Krachtens artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling en artikel 2, 1°, van het koninklijk besluit van 20 september 2012 houdende uitvoering van dit artikel 19/1, § 1, tweede lid van hoofdstuk V/1 van de voormelde wet, [wordt] dit ontwerp van koninklijk besluit vrijgesteld van een voorafgaand onderzoek tot de noodzakelijkheid van de uitvoering van een effectbeoordeling;”

Het geval van vrijstelling bedoeld in artikel 2, 1°, van het koninklijk besluit van 20 september 2012 is dat van “voorgenomen regelgeving met betrekking tot de zelfregulering van de federale overheid”.

Wat dat betreft, dient eraan herinnerd te worden dat artikel 1, 3°, van het koninklijk besluit van 20 september 2012 “de zelfregulering van de federale overheid” omschrijft als “de regulering van de inrichting en de werking van de federale overheidsdiensten en -instellingen, van de overheidsbedrijven, van het Rekenhof, van de rechterlijke orde, van de politie, van het Leger en van de federale advies- en overlegorganen alsmede de regulering van het statuut van hun personeel”.

Het voorliggend koninklijk besluit, dat rechtgevolgen heeft voor derden, valt evenwel niet onder een van de gevallen waarin die bepaling voorziet.

Geen enkele andere vrijstellingsgrond opgenomen in het koninklijk besluit van 20 september 2012, is overigens toepasselijk in dezen.

Er moet bijgevolg op toegezien worden dat terdege voldaan wordt aan de voorafgaande vormvereiste met betrekking tot de noodzakelijkheid van de uitvoering van een effectenbeoordeling, zoals bepaald in artikel 19/1 van de wet van 5 mei 1997.

Als dat onderzoek op de noodzaak wijst van een effectbeoordeling, moet die beoordeling bovendien uitgevoerd worden overeenkomstig artikel 19/2 van dezelfde wet¹.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Het tweede lid heeft betrekking op het koninklijk besluit van 8 juli 2002 ‘tot vaststelling van de normen voor de bijzondere erkenning van geïntegreerde diensten voor thuisverzorging’.

Het gaat niet om een besluit dat gewijzigd of opgeheven wordt bij het voorliggende ontwerp.

Als de steller van het ontwerp er niettemin naar wil verwijzen, dient hij dat niet te doen in de vorm van een aanhefverwijzing maar wel in de vorm van een overweging na de vermelding van de verplichte en facultatieve vormvereisten².

2. In het vierde lid wordt verwezen naar het advies dat op 12 september 2012 door de Commissie voor begrotingscontrole is geformuleerd met betrekking tot de ontworpen tekst.

Wanneer geen enkele wets- of verordeningsbepaling voorschrijft dat het voorliggende ontwerp om advies moet worden voorgelegd aan de Commissie voor begrotingscontrole voordat het wordt goedgekeurd, dient dat advies niet vermeld te worden in de vorm van een lid beginnend met de woorden “Gelet op”, maar kan het in de aanhef worden vermeld in de vorm van een overweging na de vermelding dat de vereiste vormvoorschriften vervuld zijn³.

3. In het zesde lid moet de datum “23 oktober 2012” weggelaten worden aangezien de inspecteur van Financiën zijn advies gegeven heeft op 12 december 2012.

¹ Zie advies 52.609/2 op 10 januari 2013 verstrekt over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 11 februari 2013 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 augustus 2008 tot uitvoering van artikel 37quater, § 1, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, voor de zorgverleners bedoeld in artikel 34, eerste lid, 11° en 12°, van dezelfde wet’.

² *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tabblad “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 40.

³ *Ibid.*, aanbeveling 35.

DISPOSITIEF

Artikel 5

1. Het ontworpen artikel 8/1, § 2, voorziet in de indexering van het forfaitair bedrag op grond van de evolutie van de waarde van de gezondheidsindex en verwijst naar “het bedrag bedoeld in paragraaf 1”.

Het ontworpen artikel 8/1, § 1, stelt evenwel twee bedragen vast: een eerste forfaitair bedrag van “0,1900 euro” voor de jaren 2009 tot 2011 en een tweede bedrag van “0,1911 euro” voor het jaar 2012.

De steller van het ontwerp wil wellicht verwijzen naar het bedrag voor het jaar 2012 maar met het oog op de rechtszekerheid dient dat duidelijk aangegeven te worden in het ontworpen artikel 8/1, § 2.

2. Artikel 6, eerste lid, van het koninklijk besluit van 8 december 1997 ‘tot bepaling van de toepassingsmodaliteiten voor de indexering van de prestaties in de regeling van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging’ luidt als volgt:

“Vanaf 1 januari van elk jaar kunnen de aldus in de artikelen 1 tot 5 gekoppelde honoraria, prijzen, aandelen of tegemoetkomingen aangepast worden aan de evolutie van de in artikel 1 bedoelde waarde van de gezondheidsindex tussen 30 juni van het tweede jaar ervoor en 30 juni van het jaar ervoor. De verhouding die deze evolutie uitdrukt wordt tot op vier cijfers na de komma afgerond, naar boven indien het vijfde cijfer minstens 5 is, zoniet naar beneden”.

Aangezien uit het ontworpen artikel 8/1, § 2, volgt dat de steller van het ontwerp het mechanisme waarin aldus is voorzien in artikel 6, eerste lid, van het koninklijk besluit van 8 december 1997, wenst toe te passen op het forfaitaire bedrag vermeld in de eerste paragraaf van het ontworpen artikel 8, zou met het oog op de rechtszekerheid in de ontworpen bepaling artikel 6, eerste lid, van het koninklijk besluit van 8 december 1997 niet geparafraseerd mogen worden, maar zou er expliciet naar verwezen moeten worden, wat onder andere het voordeel zal bieden dat de toe te passen afrondingsformule duidelijk zal worden vastgelegd.

Het ontworpen artikel 8/1 kan dus adequater gesteld worden als volgt:

“Het bedrag van 0,1911 euro is gekoppeld aan de gezondheidsindex, zoals bepaald in artikel 1 van het koninklijk besluit van 8 december 1997 tot bepaling van de toepassingsmodaliteiten voor de indexering van de prestaties in de regeling van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en wordt met ingang van 1 januari 2013 elk jaar aangepast, overeenkomstig artikel 6, eerste lid, van datzelfde besluit”.

3. Artikel 5 van het ontwerp dient dienovereenkomstig herzien te worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS