CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 53.276/2
du 22 mai 2013

sur

un projet d'arrêté royal 'fixant les conditions dans lesquelles le Comité de l'assurance peut conclure des conventions en application de l'article 56, § 2, alinéa 1er, 1°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, pour l'intervention dans le coût d'un traitement avec hadronthérapie'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.276/2
van 22 mei 2013

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de voorwaarden waaronder het Verzekeringscomité overeenkomsten kan sluiten met toepassing van artikel 56, § 2, eerste lid, 1°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, voor de tegemoetkoming in de kosten van een behandeling met hadrontherapie'

Le 26 avril 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 'fixant les conditions dans lesquelles le Comité de l'assurance peut conclure des conventions en application de l'article 56, § 2, alinéa 1er, 1°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, pour l'intervention dans le coût d'un traitement avec hadronthérapie'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 22 mai 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves DELVAL, 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 22 mai 2013.

*

Op 26 april 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 vaststelling van de voorwaarden waaronder het Verzekeringscomité overeenkomsten kan sluiten met toepassing van artikel 56, § 2, eerste lid, 1°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, voor de tegemoetkoming in de kosten van een behandeling met hadrontherapie'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 22 mei 2013. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Yves DE CORDT en Christian BEHRENDT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves DELVAL, 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 22 mei 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

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 en ce qui concerne l'avis du Comité de l'assurance qui a été donné en plusieurs séances, dont la dernière remonte au 21 mai 2012 [1].

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Le projet d'arrêté royal examiné ne doit pas faire l'objet d'une délibération en Conseil des ministres.

Par conséquent, il ne doit pas, en vertu de l'article 2, 9°, de l'arrêté royal du 20 septembre 2012 'portant exécution de l'article 19/1, § 1er, deuxième alinéa, du chapitre V/1 de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable', être soumis à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable au sens de l'article 19/1, § 1er, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable'.

L'alinéa concernant cet examen sera donc omis.

[1] Le procès-verbal de cette séance mentionne que des membres se sont interrogés sur la construction d'un centre d'hadronthérapie en Belgique et que des résultats étaient attendus pour la fin 2012.

DISPOSITIF

Article 6

La disposition qui prévoit la fin de vigueur du projet doit être déplacée avant l'article d'exécution.

Article 7

Si l'article 6 du projet examiné prévoit qu'il cesse d'être en vigueur le 30 septembre 2017, l'article 7 prévoit qu'une prolongation éventuelle peut être décidée par le Comité de l'assurance.

Cette façon de procéder n'est pas admissible en ce qu'elle revient à attribuer un pouvoir réglementaire au Comité de l'assurance. Cela n'est pas conforme ni aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire ni au fondement légal du projet, qui prévoit que les conditions prévues par le projet sont fixées par le Roi.

Par ailleurs, la prolongation de la possibilité de conclure de telles conventions ne peut pas être considérée comme une question technique ou accessoire puisque le caractère expérimental requis par le fondement juridique du projet et qui justifie les dérogations à la réglementation générale s'oppose à des prolongations trop longues des conventions autorisées par le projet.

Enfin, dans un tel système, un contrôle parlementaire direct fait défaut et la sécurité juridique n'est pas garantie en ce que les effets d'un arrêté réglementaire contenant une disposition fixant sa fin de vigueur et qui aura fait l'objet d'une publication intégrale au *Moniteur belge* pourront être prolongés par l'effet d'un acte qui ne fera pas l'objet d'une telle publication.

Par conséquent, l'article 7 sera omis.

*

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

De wettelijke verplichting van 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 tijdspanne 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 langer relevant ter zake zou moeten worden beschouwd.

De steller van het ontwerp dient na te gaan of die voorwaarde vervuld is met betrekking tot het advies van het Verzekeringscomité dat gegeven is tijdens verscheidene vergaderingen waarvan de laatste heeft plaatsgevonden op 21 mei 2012 [1].

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

Over het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit hoeft geen overleg te worden gepleegd in de Ministerraad.

Bijgevolg dient krachtens artikel 2, 9°, 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', met betrekking tot het ontwerp geen voorafgaand onderzoek te worden gevoerd omtrent de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren in de zin van artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 'betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling'.

Het lid met betrekking tot dat onderzoek dient dus weggelaten te worden.

[1] In de notulen van die vergadering wordt vermeld dat de leden zich hebben beraden over de bouw van een centrum voor hadrontherapie in België en dat er resultaten verwacht werden tegen eind 2012.

DISPOSITIEF

Artikel 6

De bepaling die de buitenwerkingtreding van het ontwerp vastlegt, dient net vóór de uitvoeringsbepaling geplaatst te worden.

Artikel 7

Hoewel artikel 6 van het voorliggende ontwerp bepaalt dat het ontwerp buiten werking treedt op 30 september 2017, voorziet artikel 7 in een eventuele verlenging waartoe beslist kan worden door het Verzekeringscomité.

Deze werkwijze is ontoelaatbaar omdat ze neerkomt op het toekennen van een verordeningsbevoegdheid aan het Verzekeringscomité. Dat is niet in overstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht, noch met de rechtsgrond van het ontwerp, die erin voorziet dat de in het ontwerp bepaalde voorwaarden vastgelegd worden door de Koning.

Overigens mag de verlenging van de mogelijkheid om dergelijke overeenkomsten te sluiten niet beschouwd worden als een technische of bijkomstige kwestie, aangezien het door de rechtsgrond van het ontwerp vereiste experimentele karakter, dat de afwijkingen van de algemene reglementering rechtvaardigt, niet verenigbaar is met te lange verlengingen van de door het ontwerp toegestane overeenkomsten.

In een dergelijk systeem ten slotte ontbreekt een rechtstreekse parlementaire controle en is de rechtszekerheid niet gewaarborgd, in die zin dat de gevolgen van een verordeningsbesluit dat een bepaling bevat die de buitenwerkingtreding ervan vastlegt en dat integraal in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt zal zijn, verlengd zullen kunnen worden door een handeling die niet op een dergelijke wijze bekendgemaakt zal worden.

Bijgevolg dient artikel 7 weggelaten te worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Yves KREINS